

CHAPITRE I

CONTEXTE ET GENÈSE DE LA STRATÉGIE DE CROISSANCE ET DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

1.0 CONTEXTE DE L'UNION DES COMORES

L'Union des Comores est formée d'un archipel comprenant quatre îles principales situées à l'entrée septentrionale du canal de Mozambique et couvrant une superficie totale de 2.236 km². Malgré la réprobation unanime de la communauté internationale et en dépit des protestations des autorités comoriennes, l'ancienne puissance colonisatrice, la France, maintient son administration sur l'une des îles, en l'occurrence Maore (Mayotte, 424 km²), depuis l'accession du territoire à l'indépendance le 6 juillet 1975. Ainsi, la souveraineté de la République comorienne ne s'exerce, en pratique, que sur les trois autres îles que sont Mwali (Mohéli, 290 km²), Ndzuwani (Anjouan, 374 km²) et Ngazidja (Grande Comores, 1148 km²).

Le recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) de 2003 donne 576 000 habitants pour ces trois îles dont un peu plus de la moitié sont des femmes et un taux d'accroissement annuel moyen de 2,1%. Cette population est estimée à 670 000 personnes en 2009 et atteindra 785 000 en 2015, une démographie galopante qui entraîne une forte pression sur les terres disponibles. À Ndzuwani, les densités de population atteignent des seuils critiques comme dans la région de Nyumakélé où elles dépassent les 1 000 habitants au kilomètre carré cultivable. Cela signifie que les gros problèmes actuels de protection de l'environnement pourraient s'aggraver si le pays ne prend pas rapidement les mesures appropriées pour faire face à cette évolution démographique.

Une autre caractéristique de la population comorienne, relevée lors du RGPH, est son extrême jeunesse (53% de la population ont moins de 20 ans). De plus, l'âge moyen de la population est de 24,1 ans. Une telle structure par âge ne va pas sans poser d'énormes défis au pays, surtout dans la prise en charge de la jeunesse en matière d'éducation, de santé, de nutrition, de formation professionnelle, d'emploi, de loisirs, etc. Le rapport de dépendance (les enfants de moins de 15 ans et les vieillards de plus de 64 ans rapportés à la population de 15-64 ans) est de 198,5% avec une différence notable entre le milieu urbain 169,3% et le milieu rural 210,6%. Ces chiffres restent très élevés si l'on tient compte du faible taux brut d'activité de la population comorienne estimé à 25,3 %.

Au RGPH, le taux brut de natalité et le taux global de fécondité s'établissaient respectivement à 35,6 pour mille (33 pour mille en milieu urbain et 36,7 pour mille en milieu rural) et 150,8 pour mille (128,1 pour mille en milieu urbain et 161 pour mille en milieu rural). L'indice synthétique de fécondité pour le pays de 5,3 enfants par femme. Cette fécondité reste toujours plus importante en milieu rural (5,6 enfants par femme) qu'en milieu urbain (4,5 enfants par femme). Par rapport à l'EDS de 1996, ces variables sociodémographiques ont augmenté de façon significative.

L'enfant comorien reste encore soumis à des risques de mortalité élevés. Les données indiquent que la mortalité infantile, malgré leur tendance à la baisse, demeure importante. En 2003, elle est estimée à 79,3 pour mille, alors qu'en 1991 elle était à 86,2 pour mille et 1980 à 121,7 pour mille. Beaucoup de femmes comoriennes meurent des suites d'une grossesse ou d'un accouchement surtout du fait de la forte fécondité et de la forte prévalence dans le pays des accouchements réalisés à domicile et souvent sans l'aide d'un personnel qualifié (38% selon la MICS de 2000). Le

taux de mortalité maternelle est estimé à 381 femmes pour cent mille naissances vivantes par le RGPH 03.

Aux Comores, les recherches anthropologiques ont mis en évidence une organisation sociale profondément enracinée dans la tradition et très hiérarchisée, où l'individu se fond dans la communauté et ne peut s'affirmer qu'à travers les mécanismes imposés par elle. La famille est le socle de l'organisation et du fonctionnement social. Perçue et vécue dans son sens le plus large, la notion de famille intègre quatre niveaux : la famille conjugale, la famille élargie, le lignage et le clan. Le mariage consacre la suprématie de la famille. C'est le moyen par lequel elle s'étend et se renforce. C'est d'ailleurs en cela que le mariage constitue l'acte par lequel l'individu accède aux hiérarchies sociales.

L'introduction de la religion islamique aux Comores remonterait au XIII^e siècle et la quasi-totalité de la population des Comoriens est musulmane. Toutefois, il faut signaler qu'ici l'Islam demeure mêlé à des croyances et des pratiques sociales liées à la coutume et à la tradition. Il résulte de ce syncrétisme un islam traditionnel qui résiste à l'islam militant en ce sens que le pouvoir religieux n'est en définitive reconnu que s'il est doublé d'un pouvoir traditionnel.

L'école coranique constitue le premier contact de l'enfant comorien avec le système éducatif; elle enseigne les principes de base de l'islam et des valeurs socioculturelles en même temps qu'elle initie à la lecture du Coran et à l'écriture de l'Arabe. Cette école joue donc un rôle fondamental dans la formation de la personnalité du Comorien.

Depuis leur accession à l'indépendance, les Comores n'ont pas connu de véritable période de stabilité politique susceptible de créer les conditions nécessaires pour le développement socioéconomique et la mise en place d'un cadre politico - institutionnel viable et répondant aux aspirations de la population. Et c'est seulement au début des années 90 que l'existence des partis politiques a été effectivement reconnue par les pouvoirs publics.

Les crises politiques successives ont connu leur paroxysme avec l'apparition et le développement de la sécession de l'île de Ndzuwani en 1997 engendrant en plus une crise institutionnelle. Cette sécession avait plongé le pays dans une longue période d'incertitude politique et institutionnelle qui a menacé l'existence même des Comores en tant qu'Etat nation. Avec l'appui de la communauté internationale, un processus de réconciliation nationale a été amorcé avec la signature des accords de Fomboni en février 2001 et ont permis l'adoption, par référendum, en décembre de la même année, d'une loi fondamentale instituant un nouvel ensemble comorien dénommé « Union des Comores » au sein duquel chaque île jouit d'une large autonomie et dispose d'une constitution propre.

Aux termes de cette constitution de 2001, au niveau de l'Union, le pouvoir exécutif est exercé par le Président de l'Union (assisté de deux Vice-Présidents originaires de deux îles différentes de la sienne et d'un Gouvernement qu'il nomme) élu pour quatre ans au suffrage universel direct à un tour et selon le principe de l'alternance entre les îles ; le pouvoir législatif y relève d'un parlement monocaméral composé de députés dont une partie est élue au suffrage universel direct et une autre partie désignée par les assemblées des îles. Au niveau de l'île, le pouvoir exécutif est dévolu

au Président de l'île (assisté d'un Gouvernement qu'il nomme) élu pour cinq ans au suffrage universel direct dans un scrutin uninominal à deux tours ; le pouvoir législatif y est détenu par l'Assemblée de l'île dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

Cette architecture institutionnelle complexe a entraîné des conflits de compétences multiples et récurrents entre les pouvoirs exécutifs des îles et celui de l'Union, d'autant plus que la constitution s'est contentée de préciser le domaine exclusif du pouvoir central et a renvoyé à la future Assemblée de l'Union le soin de voter des lois organiques définissant le champ des prérogatives et des compétences exclusives des îles et celles partagées entre l'Union et les îles. Ces conflits ont pris une tournure gravissime en 2007, lorsque, à la suite de l'élection ratée du chef de l'exécutif de Ndzuwani, le président sortant s'est autoproclamé réélu et confisqua le pouvoir. Cet acte replongea le pays dans une période de hautes turbulences politico-institutionnelles. Il faudra attendre pratiquement une année et une intervention de l'armée comorienne appuyée par des forces de l'Union Africaine sur l'île de Ndzuwani pour que les trois îles soient à nouveau réunifiées.

Dans la foulée, le Président de l'Union a pris l'initiative de soumettre à la population, par référendum en 2009, un projet de révision de la constitution de 2001. Entre autres, la loi référendaire adoptée le 17 mai 2009 restreint les prérogatives dévolues aux pouvoirs insulaires et remplace les appellations « président de l'île », « ministre de l'île » et « député de l'île » par respectivement « gouverneur de l'île », « commissaire » et « conseiller ». Au niveau de l'Union, le principe de la Présidence tournante entre les îles est maintenu et le Président est élu pour cinq ans avec trois vice-présidents dont un par île.

1.1 GENÈSE ET FONDEMENTS DE LA SCRP

Les Comores se sont dotées en 2003 d'un document de Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) intérimaire qui a été élaboré suivant un processus très participatif et inclusif de l'ensemble des acteurs nationaux et des partenaires internationaux du développement. Le gouvernement avait arrêté, sur la base des leçons tirées du passé en matière de planification nationale du développement et s'appuyant sur l'expérience des autres pays, les principes de base et le cadre de référence ayant guidé l'élaboration de cette version intérimaire de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. La démarche retenue a reposé sur les quatre principes suivants :

- Une stratégie élaborée suivant une approche participative de manière à associer les populations et les principaux acteurs de la société civile et du secteur privé dans la lutte contre la pauvreté;
- Une stratégie élaborée de manière progressive en s'appuyant dans un premier temps sur les informations existantes et en limitant la collecte de nouvelles informations au strict minimum, mettant plutôt l'emphase sur le dialogue et les échanges au-travers d'ateliers régionaux et nationaux et des tables rondes. La stratégie sera bonifiée et mise à jour au fur et à mesure que des données sur les conditions de vie des ménages seront collectées et que des études d'impacts seront réalisées;

- Une stratégie ciblant les potentiels de croissance, en particulier les sphères économiques des groupes vulnérables et pauvres de manière à réduire la pauvreté de façon durable sans pour autant négliger les dimensions sociales essentielles qui auront été identifiées;
- Une stratégie transversale qui assure une forte intégration de l'environnement macroéconomique et des politiques et programmes sectoriels de manière à mieux saisir les dimensions qui caractérisent la pauvreté et à proposer des interventions novatrices qui s'attaquent aux multiples causes qui entravent la croissance et la réduction de la pauvreté.

Ce document qui a enregistré des appréciations très positives de la part de toutes les parties prenantes, incluant les institutions de Bretton Woods, sert depuis lors de référence pour toute l'action de développement des Comores. Il a été actualisé en 2005 et doté d'un plan d'action couvrant la période 2006-2009 pour servir de document de base pour la conférence de Maurice des bailleurs de fonds en faveur des Comores de décembre 2005. Malgré le caractère complet du document, les autorités du pays avaient décidé de maintenir son caractère intérimaire jusqu'à la conclusion d'un programme formel avec le FMI.

Suite à la reprise des relations des Comores avec le FMI et à la perspective de la conclusion d'un programme formel avec cette institution, le gouvernement a décidé en 2008 de lancer le chantier d'élaboration de la version finale de la SCRP. Compte tenu du caractère complet de la version intérimaire du DSRP, le gouvernement a fixé comme principaux repères dans l'élaboration de la version finale de la stratégie :

- L'actualisation du diagnostic sectoriel et du profil de la pauvreté et l'ajustement, en conséquence, des axes stratégiques, programmes et interventions retenues ;
- Une meilleure prise en compte de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement ;
- Une meilleure intégration du commerce au travers d'une prise en compte de l'étude diagnostic pour l'intégration du commerce (EDIC);
- Une meilleure prise en compte des droits humains et des questions de genre ;
- Une meilleure prise en compte de la décentralisation ;

Des études approfondies ont été réalisées sur ces différents thèmes, incluant l'évaluation des coûts des besoins pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, afin de permettre leur prise en compte dans la finalisation du document.

De même, tirant les leçons des faiblesses enregistrées dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi-évaluation du DSCRIP intérimaire, le gouvernement a décidé d'attacher une attention particulière au dispositif institutionnel à mettre en place dans le processus d'élaboration du document final en vue d'assurer une appropriation maximale de la version finale de la stratégie par le gouvernement et les différents secteurs. Il a également décidé de revoir et de refonder le cadre de suivi-évaluation de la SCRP en le simplifiant pour le rendre plus opérationnel et en l'harmonisant avec le mécanisme de coordination de l'aide dont le pays vient de se doter.

Ainsi, le gouvernement a maintenu et consolidé le caractère très participatif du processus qui a prévalu lors de l'élaboration de la version préliminaire de la stratégie. Le dispositif institutionnel de pilotage du processus a été renforcé pour impliquer davantage les îles, les différents acteurs nationaux non étatiques du développement ainsi que les partenaires techniques et financiers. Les groupes de travail sectoriels (GTS), les chevilles ouvrières de l'élaboration de la stratégie au niveau national, ont été placés sous la présidence des secrétaires généraux des départements ministériels afférents pour assurer une bonne appropriation du document par le gouvernement. Une composition judicieuse des GTS a permis d'assurer la pleine participation de l'ensemble des acteurs du développement à l'élaboration de cette version finale de la stratégie.

Les structures insulaires de base dans le processus DSCR, les Comités de planification et de suivi-évaluation du développement (COPSED) qui ont remplacé les Comités d'orientation, ont été largement mis à contribution dans le processus. Ils ont contribué et facilité la conduite des études préalables, incluant l'évaluation des besoins pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, et leurs représentants ont pris part aux travaux des GTS. Ces COPSED sont présidés par des représentants de la société civile et du secteur privé, et les Directions du Plan des îles en assurent les secrétariats techniques.

1.2 CONTENU DU DOCUMENT

Ce document est constitué de sept chapitres incluant celui-ci. Le second chapitre porte sur l'analyse qualitative et quantitative des conditions de vie et de la pauvreté aux Comores. Le troisième chapitre est consacré au diagnostic des différents secteurs concernés par la SCR. Le quatrième chapitre décrit les objectifs, les axes stratégiques et les programmes prioritaires retenus dans le cadre de la SCR. Le cinquième chapitre examine l'environnement macroéconomique du pays et présente le cadrage macro financier. Le sixième chapitre présente l'estimation des coûts de la SCR. Enfin, le dernier chapitre présente le cadre de suivi-évaluation de la stratégie.