



**Conseil d'administration  
du Programme  
des Nations Unies  
pour le développement  
et du Fonds des  
Nations Unies pour la  
population**

Distr.  
GÉNÉRALE

DP/CCF/COI/1  
28 février 1997

ORIGINAL : FRANCAIS

Session annuelle de 1997  
12-23 mai 1997, New York  
Point 9 de l'ordre du jour provisoire  
PNUD

PNUD : CADRES DE COOPÉRATION DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER CADRE DE COOPÉRATION AVEC LES COMORES (1997-2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION . . . . .	1 - 2	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL AU PLAN DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE . . . . .	3 - 8	2
II. IMPACT DE LA COOPÉRATION DU PNUD . . . . .	9 - 12	3
III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES . . . . .	13 - 38	4
IV. ARRANGEMENTS RELATIFS À LA GESTION . . . . .	39 - 42	9
<u>Annexe</u> Tableau des objectifs de mobilisation des ressources pour les Comores (1997-1999) . . . . .		10

## INTRODUCTION

1. Le cadre de coopération de pays a été établi par le Gouvernement de la République fédérale islamique des Comores en étroite collaboration avec le PNUD et au terme d'un large processus national de consultation. Il est cohérent avec les orientations de la note de stratégie nationale, concernant la stratégie d'appui de l'ensemble du système des Nations Unies.

2. Le cadre de coopération de pays fixe les orientations et la stratégie du PNUD en soutien aux efforts de développement du pays pour la période 1997-2001. Il est guidé par la notion de développement humain durable et assigne la lutte contre la pauvreté comme axe prioritaire d'action pour le PNUD.

### I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL AU PLAN DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

3. Les Comores font partie du groupe des pays les moins avancés (PMA). Au regard de l'indice de développement humain établi par le PNUD, le pays n'occupait en 1995 que le 139e rang mondial. La population est faiblement alphabétisée et l'état général de santé est précaire. Il existe de fortes disparités de niveau de vie et de larges segments de la population sont confrontés à la pauvreté. Il existe également de fortes inégalités entre les situations respectives des hommes et des femmes.

4. Le pays connaît une forte expansion démographique. Il en résulte une forte demande en matière d'éducation et de santé ainsi qu'un taux de chômage très important. Surtout, la population des Comores s'appauvrit de jour en jour, la croissance économique restant sensiblement en deçà de l'accroissement de la population. Le développement durable des Comores est également particulièrement menacé par la dégradation rapide de son environnement naturel, aussi bien marin que terrestre.

5. La croissance économique est freinée par nombre de contraintes structurelles. La valorisation des ressources humaines souffre des carences du système éducatif. L'intervention de l'État continue à peser lourdement sur l'activité économique et bloque le développement du secteur privé. L'économie n'est pas concurrentielle car elle se heurte à un manque de ressources humaines qualifiées et à des coûts de production élevés. Le pays dispose d'une base d'exportation étroite, limitée à quelques produits agricoles de base. L'initiative privée et la productivité subissent également le contrecoup des carences observées dans la conduite des affaires de l'État et dans la gestion des ressources publiques.

6. L'instabilité politique qu'ont connue les Comores depuis son accession à l'indépendance a également constitué un frein important à son développement. L'état de droit est encore fragile et la société civile, malgré une tradition forte de vie associative, n'a pas encore acquis le dynamisme et les capacités nécessaires pour devenir un moteur du changement social.

7. Les priorités suivantes ont été identifiées afin de trouver le chemin d'un développement durable et équitable :

/...

a) Renforcer la gouvernance, en renforçant l'état de droit, en améliorant la gestion des ressources publiques, ainsi qu'en renforçant la participation des communautés locales au processus de développement;

b) Améliorer la compétitivité du pays, en rétablissant la stabilité macro-économique, en améliorant la gestion du secteur public et en créant des conditions favorables à l'investissement productif tout en appuyant l'initiative privée;

c) Valoriser le capital humain et ralentir l'accroissement de la population, en améliorant la qualité et l'accessibilité de l'éducation et de la formation, celles des services de santé, ainsi qu'en créant des emplois stables issus de l'initiative privée; et

d) Préserver l'environnement fragile des Comores, en accordant une grande importance à la conservation, en accroissant la productivité et la diversification de l'agriculture et en promouvant les politiques foncières et la protection de l'environnement.

8. Dans ce cadre, des avancées certaines en matière de formulation de politiques de développement ont été réalisées dans la période récente. Ainsi ont été adoptés en 1994 une Politique nationale de l'environnement et un Plan d'action environnemental qui proposent un ensemble de stratégies visant à préserver la biodiversité des Comores. Un plan de développement du secteur de la santé, "Perspectives an 2010", a également été adopté en 1994. Ses objectifs essentiels visent à ralentir la croissance démographique, à réduire les taux de mortalité et de morbidité maternelles et infantiles et assurer un équilibre nutritionnel pour l'ensemble de la population. Les principales orientations du tout récent Plan directeur de l'éducation consistent en l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'enseignement, le renforcement de la formation technique et professionnelle, et le renforcement des structures de planification. Enfin, à la suite du Sommet mondial sur le développement social, le Gouvernement a décidé de préparer une Stratégie nationale pour l'élimination de la pauvreté. Cette stratégie d'ensemble à moyen et long terme intégrera les différentes stratégies sectorielles de développement dans un cadre commun.

## II. IMPACT DE LA COOPÉRATION DU PNUD

9. Au cours du cinquième cycle de programmation (1992-1996), l'assistance du PNUD s'est concentrée autour de quatre axes : a) appui à la gestion macro-économique et à la réforme administrative; b) développement du secteur privé; c) renforcement de la santé publique; et d) préservation de l'environnement. Un certain nombre de résultats significatifs et durables ont été obtenus. L'appui apporté dans le domaine de l'environnement a permis la formulation de la Politique nationale de l'environnement et du Plan d'action environnemental ainsi que le renforcement des structures nationales chargées de l'environnement. En matière de santé, l'expérience pilote du centre de santé régional de Mitsoudjé a facilité le développement d'une réforme globale du système de santé publique. En ce qui concerne le développement du secteur privé, le PNUD a contribué à la création d'un centre autonome d'appui aux entrepreneurs.

10. Si l'assistance du PNUD a permis des avancées incontestables, le contexte dans lequel elle est déployée n'a pas toujours permis la pérennisation des actions entreprises. Les acquis de l'action du PNUD en matière d'appui aux réformes macro-économiques restent faibles. Ceci s'explique principalement par les difficultés de fonctionnement de l'administration, qui manque de moyens, de personnel qualifié, et dont les capacités de gestion ont été grandement affaiblies par l'instabilité politique.

11. À la suite de la revue à mi-parcours, tenue en juin 1994, de nouvelles initiatives ont été lancées. Une stratégie ambitieuse de mobilisation des ressources a été menée à bien. Le programme a été recentré sur le développement humain durable, et le PNUD assiste le Gouvernement dans la formulation de la stratégie nationale pour l'élimination de la pauvreté. Le PNUD contribue de manière plus active au renforcement de la coordination des aides au niveau local. Enfin, dans le cadre de son appui à la gouvernance, le PNUD a grandement facilité le retour à l'ordre institutionnel au travers de la préparation des élections présidentielles de mars 1996.

12. L'examen des résultats de l'action du PNUD montre la nécessité, au vu de la limitation des ressources disponibles, de continuer à mieux concentrer l'assistance dans les domaines clefs de la lutte contre la pauvreté, et ce au travers d'une véritable approche programme. Il faut à la fois accentuer le dialogue sur les politiques et privilégier des actions à la base innovantes et à fort potentiel menées directement avec les communautés et les associations locales dans le souci de renforcer leurs capacités. Enfin, l'action du PNUD a trop été marquée par une assistance de substitution, dont on réalise aujourd'hui les limites. L'effort doit porter sur un véritable renforcement des capacités.

### III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES

#### Stratégie d'ensemble

13. La coopération du PNUD a pour objectif central d'appuyer les efforts du pays pour le développement humain durable et l'élimination de la pauvreté.

14. L'appui du PNUD s'exercera au travers d'actions visant à un renforcement durable des capacités, à l'exclusion de mesures palliatives et de court terme. Dans ce cadre, le PNUD privilégiera la modalité d'exécution nationale et valorisera l'utilisation de l'expertise nationale. Les actions de conseil et de formation tiendront une place prépondérante dans les apports du PNUD, en privilégiant des formations in situ ou dans la sous-région. Le renforcement des capacités exige également que les actions du PNUD s'intègrent parfaitement dans l'environnement local en mobilisant chacune des parties concernées.

15. La question de l'intégration de la femme dans le développement, qui constitue un enjeu fondamental pour le futur des Comores, prendra un relief particulier dans le nouveau programme du PNUD. L'ensemble des actions menées, mettront en avant la nécessité d'apporter un appui spécifique à l'amélioration de la condition des femmes et au renforcement de leur rôle dans le développement. Une collaboration suivie sera développée avec le Programme des Nations Unies pour le développement de la femme (UNIFEM).

16. L'action du PNUD qui privilégiera l'approche programme, se développera à un triple niveau : en premier lieu, dans le cadre du dialogue sur les politiques, le PNUD appuiera les autorités nationales dans le développement de politiques et stratégies de développement à moyen terme visant au développement humain durable et notamment la Stratégie nationale pour l'élimination de la pauvreté. Cet appui se doublera d'actions menées au niveau de la société civile visant à développer un dialogue national sur la pauvreté, à responsabiliser les communautés de base et leurs associations dans la gestion du processus de développement, ainsi qu'à forger des alliances entre les différents segments de la société, les autorités nationales et la communauté des bailleurs de fonds.

17. En second lieu, le PNUD continuera son action en matière de coordination des aides et de mobilisation de ressources au service des priorités du développement national. L'appui du PNUD s'exercera notamment au travers du mécanisme de la Table ronde ainsi qu'au travers de l'action propre du Coordonnateur résident du système des Nations Unies. Il visera également le renforcement des capacités des institutions nationales chargées de la coordination des aides. Le PNUD facilitera également la prise en compte dans les politiques nationales de développement des recommandations des conférences des Nations Unies ainsi que le suivi des conventions et accords internationaux.

18. Enfin, le PNUD appuiera la mise en oeuvre de programmes nationaux de développement dans des domaines prioritaires du développement humain durable. Ces actions de renforcement des capacités seront formulées et menées au travers d'une étroite participation des communautés locales et des associations concernées, considérées comme des partenaires à part entière.

#### Domaines thématiques

19. Les ressources limitées dont dispose le PNUD imposent que son assistance soit concentrée dans un petit nombre de domaines bien définis et permettant d'optimiser son impact. Il est proposé que l'intervention du PNUD soit bâtie autour de quatre axes complémentaires :

- a) Renforcer la gouvernance;
- b) Améliorer les services de santé décentralisés en renforçant la participation communautaire;
- c) Renforcer les capacités productives et développer des moyens d'existence viables pour les plus défavorisés; et
- d) Préserver l'environnement.

20. Les domaines thématiques proposés sont en conformité avec les priorités nationales de développement, telles qu'identifiées dans la section II du présent document, à savoir a) le renforcement de la gouvernance; b) l'amélioration de la compétitivité du pays, et donc le renforcement du secteur privé; c) la valorisation du capital humain et le ralentissement de l'accroissement de la population; et d) la préservation de l'environnement. La sélection qui a été faite permettra d'utiliser au mieux les avantages comparatifs du PNUD dans son action pour le développement humain durable et d'assurer une parfaite

/...

complémentarité entre les actions du PNUD et celles des autres partenaires au développement. Il existe également de fortes synergies et de nombreuses passerelles entre les domaines proposés. Pour chaque domaine thématique seront définis des indicateurs spécifiques permettant de mesurer l'impact des apports du PNUD.

#### A. Renforcer la gouvernance

21. Le développement humain durable des Comores nécessite une amélioration profonde de la gestion des affaires publiques dans le cadre d'un état de droit où les institutions de la démocratie jouent pleinement leur rôle. Le PNUD est particulièrement bien placé pour appuyer l'action des autorités nationales pour le renforcement de la gouvernance et ce, de manière complémentaire avec les interventions proposées par d'autres bailleurs de fonds, dans le cadre d'une approche-cadre. L'intervention du PNUD prendra une quadruple dimension, au travers d'actions étroitement complémentaires.

22. En premier lieu, le PNUD aidera au renforcement de l'Assemblée fédérale. Alors que la France appuie la réorganisation du pouvoir judiciaire, il est également nécessaire d'appuyer le pouvoir législatif. Il s'agira, au travers d'une collaboration active, de former les fonctionnaires de l'Assemblée et d'appuyer le travail de celle-ci dans ses deux domaines principaux de compétence : la préparation et le vote des lois, d'une part, le contrôle de l'exécution de la loi de finances, d'autre part. Ainsi, l'intervention du PNUD devrait faciliter la construction d'un réel pouvoir législatif.

23. En second lieu, le PNUD appuiera la construction d'un système d'état civil national, viable et fiable. L'existence d'un tel système, vu comme une priorité par le Gouvernement et la communauté internationale, constitue d'abord une condition fondamentale pour le renforcement du processus démocratique. Il facilitera également la bonne application du code de la famille, en cours de préparation, et permettra l'obtention de données statistiques indispensables au suivi des politiques en matière de population.

24. En troisième lieu, le PNUD apportera sa contribution à la Plate-forme pour l'action de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes en facilitant le renforcement et la création de structures représentatives des femmes à tous les échelons de la vie associative et politique. Cette action s'appuiera sur le réseau national femmes et développement déjà mis en place.

25. Enfin, le PNUD, en collaboration avec l'ensemble des partenaires au développement, et notamment les institutions de Bretton Woods, contribuera au renforcement de la capacité des institutions nationales en matière de coordination des aides, de négociation avec les bailleurs de fonds et de suivi du programme d'ajustement.

#### B. Améliorer les services de santé décentralisés en renforçant la participation communautaire

26. L'action du PNUD s'inscrira dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme du système de santé conformément aux orientations du plan de développement sanitaire "Perspectives an 2010". L'action du PNUD prendra une

/...

forme nouvelle, rompant avec l'assistance de substitution. Il s'agira désormais de mener des actions visant au renforcement durable des capacités en étroite collaboration avec les partenaires concernés.

27. Le PNUD interviendra dans le cadre d'une action commune avec le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), qui se concentrera sur la santé reproductive, et en complémentarité avec les actions menées par d'autres bailleurs de fonds, notamment la France, qui appuie l'hôpital central de Moroni et mène quelques actions de proximité, la Banque mondiale qui finance un large programme d'investissement, et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

28. Le PNUD appuiera le renforcement des structures de santé décentralisées, principalement au niveau des districts, au travers d'une démarche participative destinée à renforcer la capacité des communautés locales et des associations de base à devenir des partenaires déterminants dans le fonctionnement et la gestion de ces structures. Les apports du PNUD, en conseil, formation et équipements, doivent conduire, dans les cinq districts sélectionnés, à l'émergence de centres de santé autonomes gérés par les associations communautaires et assurant des actions de prévention et de soins bénéficiant à tous.

29. Le PNUD, au travers des structures récemment mises en place dans le cadre de l'initiative Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSida), continuera à appuyer le programme national de lutte contre le sida de manière totalement intégrée à son action en matière de soins de santé primaires et d'éducation sanitaire.

30. Les indicateurs d'impact du programme seront développés à un triple niveau. En matière d'amélioration de l'état de santé de la population et des groupes cibles prioritaires, en matière d'amélioration de la couverture de la planification familiale, et en matière de prise en charge communautaire des centres de santé et des actions d'éducation sanitaire et de prévention.

C. Renforcer les capacités productives et développer des moyens d'existence viables pour les plus défavorisés

31. C'est en créant des moyens d'existence viables pour tous que les Comores réussiront à vaincre la pauvreté. L'action du PNUD menée précédemment au travers de l'appui apporté à l'Association pour la promotion du secteur privé mérite d'être prolongée au travers d'une nouvelle approche, complémentaire.

32. Il s'agit, là encore, de mener des actions directement avec les communautés locales et leurs associations, dans le cadre de la politique nationale pour l'emploi. Le PNUD favorisera la mise en oeuvre d'activités à haute intensité de main-d'oeuvre, génératrices de revenus et facilitant, à terme, la création de micro-entreprises viables et productives, dans les domaines soutenus par le programme. Un accent spécial sera mis sur ceux qui sont le plus souvent exclus des programmes d'appui au secteur privé, notamment la population rurale pauvre, les femmes et les jeunes, en s'appuyant sur le réseau associatif local.

33. L'action du PNUD sera complémentaire de programmes en cours qui consistent essentiellement à financer des projets d'investissement locaux avec une contrepartie en main d'oeuvre. Le PNUD adoptera une approche à plus long terme

/...

permettant la création durable de micro-entreprises, d'emplois et de revenus. Le PNUD appuiera l'identification avec les communautés et les intéressés de projets viables, facilitera la mobilisation des ressources nécessaires, suivra la réalisation des activités et apportera les moyens requis en formation des entrepreneurs. L'appui du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) sera également demandé.

34. Dans un premier temps, le PNUD concentrera son action sur deux zones prioritaires, soit d'une part les quartiers pauvres de Moroni et d'autre part la région rurale du Nioumakele, à Anjouan, qui subit une très forte pression démographique et où la pauvreté gagne rapidement du terrain. Dans cette zone l'action du PNUD s'appuiera sur les acquis du projet d'appui aux petits producteurs, financé par le Fonds international de développement agricole (FIDA), en matière de création de groupements de producteurs.

35. L'impact à moyen terme du programme se mesurera en termes de diversification des activités productives, du nombre de micro-entreprises et d'emplois durables créés et du volume de revenus additionnels générés.

#### D. Préserver l'environnement

36. Extension de la pauvreté et dégradation de l'environnement sont deux phénomènes étroitement liés. Le PNUD, qui a joué un rôle moteur aux Comores pour intégrer la dimension environnementale dans les politiques de développement, appuiera la mise en oeuvre de la Politique nationale de l'environnement et du Plan d'action environnemental, approuvés par la Conférence de table ronde d'octobre 1994.

37. Le PNUD appuiera la mise en oeuvre du programme national de conservation de la biodiversité dans le cadre du Programme d'action environnemental. Ce programme bénéficie d'un financement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ainsi que du Fonds Capacité 21 et sera mis en oeuvre sur la période 1997-2001. Le programme appuiera le renforcement des capacités de mise en oeuvre, de coordination et de suivi de la PNE et du PAE, avec la participation effective de l'ensemble de la population. Les objectifs spécifiques du programme sont de  
a) développer les capacités nationales et locales à conserver la biodiversité;  
b) désigner un réseau d'aires protégées marines et terrestres; c) mettre en oeuvre des plans d'actions pour la conservation d'espèces et d'écosystèmes à protéger; d) stimuler une variété d'activités économiques permettant de réduire la pression anthropique, notamment par le développement de l'écotourisme; et  
e) développer un système viable d'information et de gestion de la biodiversité aux Comores.

38. Le programme soutenu par le PNUD est crucial pour la conservation de la biodiversité des Comores et le développement durable du pays. L'impact attendu du programme sera mesuré essentiellement par le suivi d'une batterie d'indicateurs relatifs aux plans d'action pour la conservation des espèces et des écosystèmes dans le cadre des aires protégées, par la capacité gagnée par les associations communautaires et les institutions nationales dans la mise en oeuvre du Plan d'action environnemental, et par la diversification attendue des activités économiques.



#### IV. ARRANGEMENTS RELATIFS À LA GESTION

39. L'exécution nationale continuera à être développée de manière progressive au cours du nouveau cycle de programmation. L'exécution nationale des programmes sera sélectionnée dès lors que les institutions nationales compétentes auront démontré leur capacité. Ainsi, dès 1997, le programme de renforcement des services de santé décentralisés sera proposé pour exécution au Ministère de la santé, avec l'appui d'une organisation non gouvernementale (ONG) internationale. Le programme de préservation de l'environnement sera proposé pour exécution à la Direction générale de l'environnement avec un appui important de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN). Par contre, le programme de renforcement des capacités productives sera proposé pour exécution au Bureau international du Travail (BIT), aucune institution nationale n'ayant à l'heure actuelle une capacité suffisante pour en assurer la mise en oeuvre. Les interventions proposées dans le cadre du programme de renforcement de la gouvernance seront également proposées pour exécution par une agence spécialisée des Nations Unies, encore à définir. Ces arrangements seront de nouveau examinés lors de la revue à mi-parcours du cadre de coopération de pays.

40. Comme par le passé, le PNUD contribuera à faire appel aux ressources de coopération technique du programme Volontaires des Nations Unies, en axant l'utilisation de ses spécialistes sur des tâches de conseil et de formation. À compétences égales, le PNUD privilégiera le recours à l'expertise nationale. Sera également favorisée la coopération technique entre pays en développement, notamment dans le cadre de la Commission de l'océan Indien. Le PNUD entretiendra une collaboration étroite avec les ONG nationales et veillera à utiliser au mieux leurs compétences.

41. Le nouveau cadre de coopération pour la période 1997-2001 donnera lieu à une revue à mi-parcours au cours de l'année 1999 qui fera l'objet d'un rapport au Conseil d'administration du PNUD.

42. Le PNUD continuera à mener une stratégie ambitieuse de mobilisation de ressources. Les ressources centrales du PNUD affectées aux Comores pour la période 1997-1999 s'élèveront à un maximum probable de 3,9 millions de dollars, soit par extrapolation 6,5 millions de dollars pour la période 1997-2001. Le programme de conservation de la biodiversité bénéficiera de 2,4 millions de dollars mobilisés auprès du FEM et de 0,5 million de dollars du Fonds Capacité 21. Des consultations sont menées avec le FENU et d'autres partenaires visant à mobiliser environ 2 millions de dollars pour le programme de développement des capacités productives, et 1 million de dollars pour les programmes d'appui à la gouvernance et au secteur de la santé.

Annexe

TABLEAU DES OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR LES COMORES  
(1997-1999)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Remarques
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Montant estimatif du report de CIP	(282)	
MCARB 1.1.1	2 382	Montant affecté immédiatement au pays
MCARB 1.1.2	De 0 à 66.7% du MCARB 1.1.1	Cette fourchette est présentée strictement aux fins de la planification initiale. Le montant effectif dépendra de l'existence de programmes de qualité. Tout relèvement du taux maximal dépendra également de la disponibilité de ressources.
Autres ressources		
AEPP/AST	210	
Total partiel	2 310 <sup>a</sup>	
AUTRES RESSOURCES DU PNUD		
Participation aux coûts du Gouvernement	200	
Fonds pour le développement durable	1 500	FEM-2.4 millions de dollars pour la période 1997-2001
Participation aux coûts de tierces parties	400	A préciser
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds	1 000	FENU (à préciser)
Total partiel	3 100	
TOTAL GÉNÉRAL	5 410 <sup>a</sup>	

<sup>a</sup> Non compris les MCARB 1.1.2 qui sont affectés au niveau régional en vue de leur emploi ultérieur au niveau des pays.

Abréviations : AEPP = appui à élaboration des politiques et des programmes; AST = appui aux services techniques; CIP = chiffre indicatif de planification; FEM = Fonds pour l'environnement mondial; FENU = Fonds d'équipement des Nations Unies; MCARB = montants cibles pour l'allocation de ressources de base.

-----