



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/560
25 octobre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Point 21 b) de l'ordre du jour

RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DE L'AIDE HUMANITAIRE ET DES SECOURS
EN CAS DE CATASTROPHE FOURNIS PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES,
Y COMPRIS L'ASSISTANCE ÉCONOMIQUE SPÉCIALE : ASSISTANCE ÉCONOMIQUE
SPÉCIALE À CERTAINS PAYS OU RÉGIONS

Assistance d'urgence au Mozambique

Rapport du Secrétaire général

INTRODUCTION

1. La paix a radicalement amélioré les perspectives de redressement économique et de développement du Mozambique. En 1993, un an seulement après la signature de l'Accord général de paix, l'activité économique a connu une forte reprise : le PIB a fait un bond de 19,3 % du fait de la relance dans les secteurs de l'agriculture, les transports et les services commerciaux. En 1994, le PIB a encore crû de 5 %.
2. L'aide humanitaire n'a toutefois pas été interrompue, mais elle a beaucoup diminué et elle a été réorientée des secours d'urgence à l'aide au relèvement, à la reconstruction, à la réinsertion sociale et au développement, axée sur les réfugiés, les rapatriés et les autres groupes vulnérables.
3. Avec un PIB par habitant d'environ 90 dollars des États-Unis, une espérance de vie à la naissance de 45,5 ans, un taux d'alphabétisation des adultes de 36,9 % et une misère généralisée, le Mozambique fait partie des pays les moins avancés; il se classe 167^e sur 174 pays selon l'indicateur établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans son Rapport sur le développement humain, 1996. Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est de 282 pour 1 000 naissances vivantes mais le taux de fécondité est élevé (6,4); il est donc peu probable que le taux d'accroissement de la population tombe en dessous de 2,5 à 3 % par an dans un avenir proche. Le pays manque cruellement de main-d'oeuvre qualifiée et d'entrepreneurs. Le Mozambique est également un pays à faible revenu lourdement endetté : en 1994, sa dette extérieure atteignait 5,4 milliards de dollars des États-Unis, soit 3,7 fois le PIB, ce qui est manifestement insoutenable, et le service de la dette, avant l'allégement, représentait 117 % des exportations de biens et services.

4. Ces difficultés sont aggravées par les profonds problèmes structurels qui ne peuvent être surmontés qu'à long terme. Plus particulièrement, la grave pénurie de techniciens et de gestionnaires dans tous les secteurs et à tous les niveaux entrave la valorisation des connaissances et l'innovation. Ce manque de ressources humaines est peut-être le principal obstacle à la croissance soutenue, au développement et au renforcement des capacités. Comme corollaire, le secteur privé moderne est encore à l'état embryonnaire et les entrepreneurs locaux sont rares, manquent de capitaux et n'ont guère de connaissances techniques ni de capacités de gestion.

FAITS NOUVEAUX CONCERNANT LES SECOURS D'URGENCE
ET L'AIDE HUMANITAIRE

5. Coordination des secours d'urgence et de l'aide humanitaire. Depuis 1987, l'Organisation des Nations Unies joue un rôle de premier plan dans la coordination de l'aide au Programme d'urgence du Gouvernement, à commencer par la nomination d'un coordonnateur spécial des Nations Unies pour les opérations de secours d'urgence en la personne du représentant résident du PNUD.

6. Après la signature de l'Accord général de paix et la mise en place de l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) par le Conseil de sécurité, le nouveau Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire a été chargé en janvier 1993 de coordonner l'aide humanitaire; le Bureau du coordonnateur spécial a par la suite été supprimé. Le PNUD a contribué aux activités du Bureau pour la coordination de l'aide humanitaire en y détachant des administrateurs et, en particulier, en assurant la gestion des programmes d'appui à la démobilisation et à la réinsertion financés par plusieurs donateurs. L'ONUMOZ et le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire ayant été supprimés à la fin de 1994, le PNUD a repris la responsabilité de la coordination de l'aide humanitaire, y compris l'appui à la réinsertion et au déminage.

7. La guerre et la sécheresse, les deux principaux facteurs à l'origine de la situation d'urgence, ont pris fin au début de 1993 et le Gouvernement a officiellement déclaré la fin de la situation d'urgence dans le pays. Néanmoins, l'aide humanitaire s'est poursuivie car il fallait aider le retour des réfugiés, des personnes déplacées ainsi que des soldats démobilisés et des personnes à leur charge. En outre, étant donné les cycles naturels de sécheresse et d'inondations dans la région, les insuffisances des infrastructures rurales et urbaines, la pénurie de stocks alimentaires et de semences, la pauvreté généralisée et la vulnérabilité de la majorité des agents économiques, les catastrophes naturelles continueront inévitablement à créer des situations d'urgence, sur le plan local ou national.

8. En 1994, le Mozambique a reçu 131,8 millions de dollars d'aide alimentaire et 13,6 millions d'autres secours d'urgence. L'aide alimentaire d'urgence a encore augmenté en 1995, atteignant 135 millions de dollars, mais les secours non alimentaires, en forte baisse, n'ont pas dépassé 10 millions de dollars. La plus grande partie de l'aide alimentaire d'urgence, soit 100,2 millions de dollars, a été fournie par le Programme alimentaire mondial (PAM), le reste par

des donateurs bilatéraux, les États-Unis (USAID) en tête, suivis du Canada, de l'Australie et des Pays-Bas. Les annonces d'aide alimentaire d'urgence pour 1996 se chiffrent à ce jour à un peu plus de 40 millions de dollars.

9. Le Gouvernement et les donateurs ont considéré que le moment était venu de passer d'une optique de guerre et d'urgence à une optique de planification en temps de paix. Le Gouvernement a donc réorienté ses efforts vers le relèvement et la reconstruction et a adopté une stratégie à moyen terme basée sur un développement humain durable. Le Ministère du plan et des finances joue un rôle directeur dans ce processus.

ASSISTANCE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT :
CONTEXTES POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

Évolution de la situation politique

10. Le Mozambique est aujourd'hui une démocratie pluraliste. En décembre 1994, environ deux ans après la signature à Rome, en octobre 1992, de l'Accord général de paix, le Président et les parlementaires, élus démocratiquement pour la première fois, ont pris fonction et un nouveau gouvernement, constitué de membres du parti majoritaire, le FRELIMO, a été nommé par le Président de la République.

Tendances micro-économiques

11. Depuis 1995, la transition politique et économique au Mozambique s'accompagne de signes prometteurs de retour à la stabilité et à la normalisation : la paix, la réconciliation nationale et la vitalité de la jeune démocratie se sont confirmées; l'efficacité du système parlementaire s'est considérablement accrue; les rapports entre le Gouvernement, le corps législatif et les médias sont ouverts, libres et dynamiques; le climat social est demeuré dans l'ensemble calme; la réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés rapatriés s'est consolidée; la réinsertion des soldats démobilisés s'est opérée pratiquement sans bouleversement majeur; le programme de déminage s'est déroulé à un rythme raisonnable; la reconstruction et les réformes économiques se sont poursuivies; le secteur privé national renaît et devient de plus en plus dynamique.

Situation économique et sociale

12. Afin d'inverser le processus de déclin économique des années 80, le Gouvernement a lancé en 1987 un programme de stabilisation et d'ajustement structurel mis au point en accord avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) et appuyé par les donateurs. Les principaux objectifs de ce programme sont de rétablir les équilibres macro-économiques et extérieurs et d'engager le pays sur la voie de l'économie de marché.

13. La politique de stabilisation et d'ajustement et le flux d'aide qui l'accompagne ont permis un net redressement économique, réduit les déséquilibres financiers et amélioré la structure des prix relatifs, jetant ainsi les bases d'une économie de marché. Néanmoins, il faudra du temps pour que l'accroissement de la production et de l'emploi qui devrait résulter de

l'ajustement fasse reculer le paupérisme. En fait, de 1987 à 1989, le taux de croissance réelle du PIB a atteint en moyenne 9,8 % par an, mais entre 1990 et 1992 la situation économique s'est détériorée, essentiellement parce que la guerre continuait et que le pays a été frappé par une sécheresse sans précédent depuis plusieurs décennies : le taux de croissance du PIB est retombé à 1,7 %.

14. Dans le Mozambique de l'après-guerre, les dividendes de la paix ne se sont pas encore matérialisés. Après le bond de 1993 (+19,2 %), la croissance du PIB a beaucoup ralenti, tombant à 5 % en 1994 et à un taux estimé à 3 % en 1995. On prévoit un taux de 4 % pour 1996. Étant donné que le point de départ était très bas et compte tenu de l'accroissement de la population, la croissance du PIB par habitant sera trop modeste pour faire progresser beaucoup la dépaupérisation, le développement social, la reconstruction et le rétablissement des équilibres extérieurs.

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION AU MOZAMBIQUE

Tendances macro-économiques

15. En 1995, les résultats macro-économiques du Mozambique ont été modestes. Selon les dernières estimations, le taux de croissance réelle du PIB n'a été que de 1,5 % contre 5 % en 1994, essentiellement du fait d'un net recul des services publics (-38 %). Le PIB par habitant a stagné au niveau extrêmement bas d'environ 90 dollars des États-Unis par habitant. Le taux d'inflation, calculé à partir de l'indice des prix à la consommation à Maputo, est demeuré élevé : 55 % (contre 70 % en 1994) alors que l'objectif initialement convenu avec le FMI dans le cadre du programme d'ajustement structurel était de 24 % et l'objectif révisé de 34 %.

16. Malgré les importantes coupes opérées dans les dépenses courantes et les dépenses d'équipement pour respecter les objectifs budgétaires convenus, compte tenu de la réduction de l'aide étrangère et des recettes fiscales, le Gouvernement a pu augmenter les crédits alloués à l'éducation et à la santé dans le cadre de sa politique de réorientation des ressources du budget militaire aux budgets sociaux. Les dépenses courantes consacrées à l'éducation ont augmenté de 20,8 % en termes réels de 1994 à 1995 et leur part dans le budget de fonctionnement est passée de 9,6 % en 1994 à 15,8 % en 1995. Les contributions des donateurs à ce secteur se sont élevées à 47 millions de dollars des États-Unis, dont 30,6 millions de dons et 16,3 millions de prêts à l'investissement. Il en va de même du secteur de la santé où les dépenses courantes ont augmenté de 14,5 % en termes réels et dont la part dans le budget de fonctionnement est passée de 4,8 % en 1994 à 7,5 % en 1995. Les contributions des donateurs à ce secteur se sont élevées à 81,1 millions de dollars des États-Unis, dont 72,2 millions de dons et 8,9 millions de prêts à l'investissement.

17. La balance des opérations extérieures s'est améliorée en 1995. Les exportations de crustacés, de noix de cajou et d'autres produits de base ont augmenté de 13 %, atteignant 169 millions de dollars des États-Unis, et les importations ont baissé de 23 %, tombant à 784 millions de dollars des États-Unis. En conséquence, le déficit en compte courant, hors dons extérieurs, a été ramené à environ 684 millions de dollars, soit une baisse de 21 %.

18. Cependant, l'endettement n'a pas diminué. L'encours de la dette atteignait à la fin de 1995 5,5 milliards de dollars des États-Unis, soit près de quatre fois le PIB, ce qui est démesuré et intolérable. Depuis 1992, le service de la dette, hors allègement, a représenté en moyenne 125 % des exportations de biens et services. Il est donc évident que pour ramener sa dette à un niveau tolérable et retrouver son crédit extérieur, le Mozambique aura besoin d'un allègement et d'une remise exceptionnels de sa dette. Ainsi, il sera un des premiers pays surendettés qui pourrait prétendre à un appui au titre de l'initiative Banque mondiale/FMI en matière de dette pour les pays pauvres lourdement endettés.

19. Les perspectives pour 1996 sont également moroses. On prévoit une croissance du PIB de 4 %. D'après les chiffres préliminaires pour le premier semestre, les indicateurs monétaires et budgétaires sont à peu près conformes aux objectifs du programme de stabilisation pour l'année ou les ont même dépassés.

RÉFORMES STRUCTURELLES

20. Des réformes structurelles diverses et de grande portée sont en cours. Cependant, les progrès sont lents parce que le Gouvernement manque de moyens de gestion et d'exécution. On trouvera ci-après les faits marquants survenus récemment en matière de réformes.

21. Politique agricole. Outre l'élimination progressive des prix minima à la production qui protégeaient les cultures vivrières et les cultures de rente et de la taxe à l'exportation qui frappait la noix de cajou à l'état brut, la politique agricole favorise la redynamisation de la petite agriculture familiale, la fourniture de semences et d'outils, le rétablissement des réseaux ruraux de commercialisation, la remise en état des routes de desserte, et la réforme des régimes fonciers. Un programme sectoriel intégré de développement agricole est en préparation et devait être prêt d'ici à la fin de 1996. Un nouveau projet de code foncier fait actuellement l'objet d'un examen approfondi, en consultation avec la société mozambicaine. Ce code, qui sera promulgué en 1997, doit reconnaître et garantir les droits coutumiers (traditionnels) d'occupation des terres, permettre l'achat et la vente de biens fonciers et protéger les écosystèmes grâce à l'aménagement du territoire. Les donateurs ont fourni 70,5 millions de dollars de dons et 13,3 millions de dollars de prêts, soit une contribution totale de 83,8 millions de dollars.

22. Développement humain et dépaupérisation. La stratégie du Gouvernement vise essentiellement à augmenter les allocations budgétaires aux secteurs sociaux (voir ci-dessus), notamment aux secteurs de l'éducation de base et des soins de santé primaires, et à élaborer et exécuter des programmes sectoriels intégrés d'éducation et de santé. Un programme relatif au secteur de l'éducation est en préparation, son exécution devant commencer en 1997. En 1995, le Gouvernement a adopté pour le secteur de la santé un programme inspiré de la stratégie sectorielle nationale. Le service de lutte contre la pauvreté, qui relève de la Direction du plan et qui doit veiller à ce que la politique de dépaupérisation soit systématiquement considérée comme prioritaire et intégrée dans les plans de développement, a élaboré en 1995 une stratégie de lutte contre la pauvreté. Il

étudie actuellement les caractéristiques de la pauvreté rurale et urbaine; il doit établir un bilan national et élaborer avant le milieu de 1997 un plan national de dépaupérisation.

23. Politique de l'environnement. L'exécution du Programme national de gestion de l'environnement approuvé en 1995 a démarré. Des programmes spécifiques sont en préparation par exemple pour la faune et la flore, les ressources halieutiques et les forêts, ainsi qu'une stratégie de gestion des ressources en eau et d'assainissement et une loi relative aux études d'impact sur l'environnement. L'aide ciblée à ce secteur est un phénomène relativement nouveau; les dons se sont élevés à 1,4 million de dollars en 1995.

24. Réforme fiscale et douanière. Afin d'accroître les recettes budgétaires et de réduire la corruption, le Gouvernement a entrepris de restructurer l'administration fiscale et douanière et de rationaliser la structure de l'impôt et les taux d'imposition et il prépare l'introduction en 1998 d'une taxe à la valeur ajoutée. Dans le cadre de son programme de décentralisation, le Gouvernement met au point un projet de loi sur les finances locales à l'intention des futures municipalités. La structure du tarif douanier a été révisée et simplifiée à la fin de juin 1996 à l'issue de consultations avec le secteur privé. Un nouveau contrat d'inspection avant expédition signé en 1995 prévoit la gestion privée des opérations douanières pour une période de trois ans.

25. Réforme du secteur bancaire. La restructuration en cours du système bancaire est surtout marquée par la privatisation des deux banques d'État, celle de la Banque commerciale du Mozambique (BCM), qui a eu lieu en juillet 1996, et celle de la Banque populaire du Mozambique (BDP) prévue pour la fin de 1996.

26. Développement du secteur privé. Afin de créer un environnement propice au développement du secteur privé et de réduire la bureaucratie, le Gouvernement cherche à simplifier les formalités d'octroi de licences et le régime des investissements et à éliminer les obstacles juridiques et bureaucratiques aux affaires. C'est ainsi qu'un deuxième séminaire sur le secteur privé a été organisé à la mi-juin 1996 pour examiner les progrès réalisés depuis la première conférence tenue en 1995.

27. Restructuration des entreprises publiques. La privatisation des sociétés d'État s'est poursuivie à un rythme satisfaisant, mais elle a entraîné une augmentation du chômage, notamment dans le secteur manufacturier. À la fin de 1995, la majorité des fermes d'État avaient été privatisées ou liquidées, 45 nouvelles entreprises avaient été créées à la suite de la privatisation des grandes sociétés d'État et 502 petites et moyennes entreprises avaient été privatisées ou mises en régie.

28. Secteur des transports. D'importants plans de déréglementation et de restructuration ou de privatisation sont à l'examen, en particulier pour la compagnie aérienne nationale (LAM), la compagnie des ports et des chemins de fer (CFM) et la société de distribution du pétrole (PETROMOC). La remise en état sur le plan tant matériel qu'opérationnel des voies de communication menant aux États de l'arrière-pays se poursuit depuis quelques années. Ces voies de communication sont essentielles pour la croissance et l'intégration économiques

du Mozambique et de la région de l'Afrique australe. Une importante initiative, le projet de couloir de développement de Maputo, a fait l'objet d'une conférence internationale d'investisseurs très représentative qui s'est tenue à Maputo au début de mai 1996, et qui a été ouverte par les Présidents Chissano et Mandela.

29. Secteur de l'énergie. Deux importants projets en cours contribueront à accroître considérablement les exportations du Mozambique à partir de 1997. Il s'agit de la reconstruction des lignes électriques du barrage de Cabora Bassa vers l'Afrique du Sud et de la mise en valeur du champ de gaz de Pande.

RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, DÉCENTRALISATION ET GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES

30. Le Gouvernement a mis en route un vaste et ambitieux plan de réforme administrative et de décentralisation visant à améliorer la gestion des affaires publiques, accroître l'efficacité du secteur public, déléguer des pouvoirs aux collectivités locales et, d'une manière générale, renforcer la participation démocratique à la gestion du secteur public. Les principaux éléments des programmes de modernisation de l'administration et de réforme des collectivités locales sont les suivants : réorganisation de l'administration du personnel de la fonction publique et décentralisation de la gestion des ressources humaines; révision du barème des traitements, des profils de carrière et des régimes d'incitations de la fonction publique afin de permettre au Gouvernement de recruter et de conserver un personnel qualifié; conception et mise en place d'un système intégré de formation en matière d'administration publique; rationalisation des systèmes, règles et procédures administratifs; création de municipalités urbaines et rurales dotées de l'autonomie politique, administrative et financière; élection démocratique des membres des nouveaux organes municipaux; réorganisation des administrations centrales et provinciales; lutte contre la corruption dans le secteur public, au moyen de diverses règles et mesures y compris un code de déontologie des fonctionnaires (comprenant des dispositions relatives aux conflits d'intérêt) et la création d'une haute autorité pour la lutte contre la corruption. Deux des principaux volets du programme d'amélioration de la conduite des affaires publiques sont le renforcement du système judiciaire et la réforme de la police civile.

31. Cependant, malgré l'appui et les encouragements des donateurs, les progrès sont lents dans la plupart de ces domaines pour deux raisons : d'une part, le manque de capacités humaines et financières pour gérer des réformes aussi complexes et, d'autre part, le fait qu'il s'agit de problèmes politiquement sensibles qui ne peuvent être tranchés qu'à l'issue de larges consultations et de négociations faisant intervenir le parlement et la société civile, ce qui complique encore le processus de réforme.

AIDE EXTÉRIEURE

32. Du fait de l'extrême dépendance du Mozambique à l'égard de l'aide extérieure, il est essentiel que les donateurs coordonnent leur action. Le Mozambique a décidé que le Groupe consultatif (GC), présidé par la Banque mondiale, serait la principale instance de coordination et de dialogue entre le Gouvernement et la communauté des donateurs. Ce groupe permet aux donateurs et au Gouvernement d'examiner ensemble les politiques et stratégies nationales de

développement en insistant sur la réforme économique. Il s'attache particulièrement à évaluer l'appui financier dont le Mozambique a besoin pour mettre en oeuvre de manière durable ses stratégies d'ajustement structurel, de reconstruction et de développement, aidant ainsi à mieux cibler l'aide extérieure. À cet égard, on signalera que le déliement de l'aide a un peu progressé.

33. En 1994, l'aide étrangère au Mozambique a représenté près de 72 % du PIB équivalant à 63 dollars par habitant (soit plus de deux fois le chiffre correspondant pour l'Afrique subsaharienne) et 2,7 fois la valeur des exportations de biens et services. L'aide extérieure – dons et prêts préférentiels – a financé 65 % des dépenses publiques totales et 78 % du budget d'équipement. La coopération technique, y compris la coopération liée aux investissements, a représenté 26 % de l'aide publique au développement (APD).

34. Les besoins de financement extérieur ont baissé depuis quelques années et ont été pour ainsi dire convertis par les engagements pris par les donateurs lors des réunions du GC. À la réunion de 1993, les engagements pour 1994 se sont élevés à 1 043 millions de dollars, non compris l'allègement de la dette. En fait, le Mozambique n'a reçu que 825 millions de dollars sous forme de dons et prêts pour financer les projets d'investissements et les services (46 % du total), d'aide aux importations (20 %), d'aide alimentaire (8 %), de secours non alimentaires d'urgence (3 %) et d'appui aux programmes spéciaux liés à la mise en oeuvre de l'Accord général de paix (23 %). Ces derniers programmes portent sur la démobilisation et la réinsertion des soldats, le retour des réfugiés et des personnes déplacées, le déminage et les élections pluralistes. Le Groupe consultatif ne s'est pas réuni en 1994. À la réunion de 1995, le montant des contributions annoncées, toujours hors allègement de la dette, s'est élevé à 780 millions de dollars de dons et prêts, mais les décaissements n'ont pas dépassé 574 millions de dollars, qui se répartissent ainsi : investissement et services (54 %), soutien aux importations (31 %), aide alimentaire (12 %), secours non alimentaires d'urgence (1 %) et programmes spéciaux (3 %). À la réunion de 1996, les contributions annoncées, hors allègement de la dette, ont représenté 567 millions de dollars, dont 52 % pour l'investissement et les services, 32 % pour l'appui aux importations, 10 % pour l'aide alimentaire et 6 % pour les autres programmes. La baisse de l'aide alimentaire et des secours non alimentaires d'urgence traduit la reprise des cultures vivrières ainsi que le retour à des conditions atmosphériques normales.

35. À la réunion de 1996 du Groupe consultatif, les interventions des donateurs ont toutes souligné les trois impératifs suivants : responsabilisation du Gouvernement (qui ne doit plus se borner à de simples déclarations d'intentions) et meilleure gestion des affaires publiques, notamment et avant tout pour lutter contre la corruption; stimulation de l'offre pour accélérer la croissance économique afin de réduire le paupérisme; et ancrage du processus de démocratisation, notamment par l'organisation d'élections locales pluralistes. La Banque mondiale a entrepris la phase d'évaluation préalable d'un troisième crédit au redressement économique, qui prendra effet en 1997.

36. Selon les chiffres du Gouvernement, l'aide décaissée en 1995 s'est élevée à 879 millions de dollars, dont 16 % (145 millions de dollars) pour l'aide alimentaire et les secours non alimentaires d'urgence. Le gros de l'assistance

(84 %, soit 733 millions de dollars) a été alloué aux programmes de reconstruction et de développement, notamment pour assurer le continuum secours-développement par des activités telles que la réintégration et la réinsertion des soldats mobilisés, des réfugiés et des personnes déplacées, le déminage, l'aide alimentaire commerciale, les investissements et l'appui à la balance des paiements.

COORDINATION DE L'AIDE

37. En dehors des réunions du Groupe consultatif et autres instances ad hoc, le Gouvernement encourage des consultations sectorielles et thématiques dans le pays, auxquelles participent les ministères et les principaux donateurs concernés, réunis en groupes de travail Gouvernement-donateurs. Ce mécanisme, qui a fonctionné avec un succès inégal dans certains secteurs¹, peut être un bon moyen de procéder sur place à des échanges d'informations, à des concertations sur les politiques, la programmation, le suivi et l'évaluation des projets et programmes, les doubles emplois, l'allocation et la mobilisation de l'aide financière et technique. Sous l'égide du Groupe consultatif, trois mécanismes mixtes de suivi ont été institués à la fin de 1994 : les groupes de travail Gouvernement/donateurs du budget et de la gestion des affaires publiques et les réunions bimensuelles Gouvernement/donateurs présidées par le Ministère du plan et des finances.

38. La coordination et la coopérations entre les représentants locaux des donateurs se sont nettement améliorées. Les donateurs se réunissent régulièrement pour s'entendre sur des questions d'intérêt commun telles que les secours d'urgence et l'assistance humanitaire, la réinstallation et le relèvement de l'infrastructure, la démobilisation et la réinsertion, le déminage, l'appui au processus électoral, la consolidation de la démocratie, et ainsi de suite. Au lendemain des accords de paix, alors que le pays s'emploie à passer progressivement de la phase d'assistance humanitaire et de réinstallation au processus de reconstruction et de développement, les donateurs ont élargi le champ de leur collaboration à d'autres domaines d'intérêt commun et concentrent leurs efforts sur les stratégies de développement économique et social.

PRINCIPALES INITIATIVES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

39. Au sein du système des Nations Unies, c'est le représentant résident du PNUD qui préside, à titre de coordonnateur les réunions interinstitutions régulières d'examen, de coordination et de concertation sur des questions de politique, de programmation et de gestion. Afin de renforcer le rôle du coordonnateur résident et de resserrer la coordination interinstitutions, conformément à la résolution 47/199 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1992, il a été décidé en février 1995 de créer un comité local composé de tous les représentants résidents des organismes des Nations Unies. Le Gouvernement a approuvé en août 1995 une note de stratégie de pays pour le Mozambique. Cette note vise à rationaliser la coopération interinstitutions et à améliorer l'efficacité des interventions grâce à une approche de plus en plus concertée des priorités et programmes nationaux et notamment à l'harmonisation des cycles de planification et à une programmation conjointe.

40. Depuis quelques années, la coordination interinstitutions en matière de programmation et d'activités opérationnelles a été améliorée. Les membres du Groupe consultatif mixte des politiques – PNUD, Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et PAM – collaborent étroitement avec la Banque mondiale, d'autres organismes des Nations Unies et la communauté des donateurs pour programmer et exécuter diverses activités. La coopération a été relativement efficace dans les domaines suivants : agriculture, forêts et pêche; sécurité alimentaire; planification de la reconstruction après la guerre; réfection des routes, notamment des routes de desserte; alimentation en eau en milieu rural et assainissement de base; politiques, études et planification démographiques; élaboration du plan national d'action en faveur des enfants parrainé par l'UNICEF; enseignement primaire; secteur de la santé, y compris les soins de santé à la mère et à l'enfant, planification familiale, lutte contre le paludisme et programmes contre le sida; Action 21 et gestion de l'environnement; secours d'urgence et assistance humanitaire; renforcement des capacités et politique en matière de coopération technique; et harmonisation des conditions d'emploi personnel recruté localement.

41. Enfin, il convient de souligner le rôle prépondérant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le HCR a notamment mené à bien, avec la coopération du PAM et de l'Organisation internationale pour les migrations, une des opérations de rapatriement et de réinstallation les plus massives jamais effectuée, dont ont bénéficié 1,7 million de réfugiés, revenant pour la plupart du Malawi, du Swaziland, d'Afrique du Sud et du Zimbabwe.

42. PNUD. L'examen à mi-parcours du quatrième programme de pays, qui a eu lieu à la mi-1995, a confirmé que l'accent mis par le PNUD sur le renforcement des capacités nationales pour appuyer la reconstruction et le développement, le passage à l'économie de marché et à un état décentralisé, ainsi que la consolidation de la paix et de la démocratie au Mozambique, continuait de répondre aux besoins du pays. Les trois domaines visés par le programme de pays sont les suivants : atténuation de la pauvreté et relèvement après la guerre; gestion économique et financière, et décentralisation; et gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Depuis la fin de 1992, le processus de paix a conduit le PNUD à s'intéresser activement à un quatrième secteur, à savoir la démocratisation et la gestion des affaires publiques.

43. Tout au long de 1995, le PNUD a poursuivi, en coopération avec d'autres organismes des Nations Unies et la communauté des donateurs, ses efforts de gestion et de coordination des programmes d'atténuation de la pauvreté et de reconstruction nationale, financés par plusieurs donateurs notamment en fournissant une assistance dans les secteurs suivants : élaboration d'un Programme national de développement agricole, mettant l'accent sur les exploitations familiales (en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Banque Mondiale); programme de réfection des routes de desserte (financé par le Fonds d'équipement des Nations Unies et en coopération avec la Banque mondiale); enseignement de base (en coopération avec la Banque mondiale); centralisation des apports des donateurs dans le secteur de la santé; assainissement de base; VIH/sida (en coopération avec l'OMS); déminage; et soutien au programme de réinsertion des soldats démobilisés.

44. Dans les domaines de la gestion économique, de la réforme du secteur public et de la décentralisation, les principales initiatives du PNUD ont été les suivantes : assistance en vue de l'achèvement du Programme national de renforcement des capacités de gestion économique, adopté par le Gouvernement à la mi-1995, dont un volet concerne l'aide et sa coordination; élaboration du document relatif à l'appui aux programmes qui prévoit en outre de définir une stratégie du développement humain durable (en coopération avec l'UNICEF); et soutien continu à la reconstruction et à la planification du développement au niveau de la province et du district. En ce qui concerne l'environnement et la gestion des ressources naturelles, le PNUD s'est attaché tout particulièrement aux activités suivantes : élaboration d'un document d'appui aux programmes en vue de la mise en oeuvre du Programme national de gestion de l'environnement; programme de renforcement des capacités, de gestion économique (financé par la Banque mondiale et d'autres donateurs); programme de formation dans le cadre de Capacités 21 et appui à l'élaboration de politiques et programmes nationaux dans les secteurs de l'eau, des forêts et de la pêche.

45. En matière de démocratisation et de gestion des affaires publiques, le PNUD a joué un rôle de premier plan dans la coordination et la gestion des aides techniques et financières fournies pour appuyer les élections pluralistes d'octobre 1994. Le principal mécanisme de coordination a été le Groupe d'"Aide à la démocratie", présidé par le PNUD, qui est la plus haute et la plus représentative des instances représentant les donateurs au Mozambique, et auquel participent régulièrement pour ainsi dire tous les ambassadeurs et chefs des représentations des organismes donateurs. Après les élections générales, le Groupe a décidé de faire porter désormais ses efforts sur l'appui au renforcement des institutions démocratiques et à l'amélioration de la gestion des affaires publiques, et a demandé au PNUD de coiffer notamment la mise en place d'un système de coordination de l'assistance au nouveau Parlement, à la réforme de la police, à l'organisation des élections locales, à l'indépendance des médias, à l'appareil judiciaire et aux partis politiques (en utilisant pour ce dernier programme les fonds d'affectation spéciale existants des Nations Unies). En 1995 et au début de 1996, des versions préliminaires de projets et programmes ont été mises au point pour le Parlement, la police civile et les médias (en coopération avec l'UNESCO), et des travaux préparatoires ont été réalisés pour les élections locales et l'appareil judiciaire. Au niveau opérationnel, le Groupe s'est divisé en plusieurs sous-groupes de donateurs, également présidés par le PNUD : pour le Parlement et la police, pour les médias, et pour le déminage. On envisage de créer un autre sous-groupe des médias. Un groupe mixte Gouvernement/donateurs de la gestion des affaires publiques, présidé par le PNUD pour les donateurs, s'occupe du secteur public et de la réforme de la fonction publique, de la décentralisation des municipalités, des élections locales et de la lutte contre la corruption. Le PNUD fait rapport au Groupe d'"Aide à la démocratie" sur les travaux des sous-groupes et du groupe de travail de la gestion des affaires publiques.

46. D'une manière générale, le PNUD tend de plus en plus à privilégier l'approche-programme et l'approche sectorielle comme le montre la liste des activités évoquées plus haut : Programme de développement agricole, dont l'élaboration touche à sa fin; programme de routes de desserte; programme d'éducation de base; Programme de gestion économique; et appui au Programme

national de gestion de l'environnement. Parallèlement, la part des activités qui est exécutée par le Gouvernement, en augmentation depuis quelques années, a atteint 60 % en 1995.

47. FNUAP. Outre les activités exécutées au titre de ses programmes les plus importants – soins à la mère et à l'enfant et planification familiale, questions de sexospécificité, suivi de la Conférence internationale sur la population et le développement et soutien aux préparatifs du recensement de 1997 – le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) a lancé en 1995 un programme multisectoriel dans la province du Zambèze, qui comporte notamment un module de coordination de l'aide au développement au niveau provincial et un volet de formation. Ce programme, qui se fonde sur l'approche-programme, a été élaboré par une équipe multidisciplinaire en collaboration étroite avec l'administration provinciale et les ministères nationaux. Il est exécuté au niveau provincial, ce qui renforce le sentiment d'appartenance et contribue à la décentralisation.

48. PAM. Au cours de l'année 1995, le Programme alimentaire mondial (PAM) a préparé son schéma de stratégie de pays, qui a été présenté au Conseil d'administration pour approbation. Ce schéma s'inspire largement de la note de stratégie de pays et servira de base à l'approche-programme qui sera mise en oeuvre au Mozambique à la fin de 1996. Les activités envisagées porteront sur l'enseignement, la santé, le relèvement et le renforcement des moyens d'intervention d'urgence. Le PAM a des activités dans divers secteurs : programmes d'alimentation dans les écoles primaires des zones vulnérables; aide alimentaire incitative à l'appui des programmes de construction et de réfection des routes de desserte à fort coefficient de main d'oeuvre; programme de services urbains essentiels dans la région de Maputo; et appui à l'alimentation thérapeutique dans les hôpitaux ainsi qu'à d'autres programmes d'alimentation exécutés par des organisations internationales.

49. OMS. En 1995, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a mis l'accent sur la qualité de la gestion et le développement de systèmes plutôt que sur l'offre de services pour élargir l'accès aux soins. En particulier, l'OMS, avec d'autres donateurs, a appuyé l'exécution du Programme 1992-2002 de développement des personnels de santé établi par le Ministère de la santé. Les taux d'exécution des programmes de l'OMS ont été très bons. En fait, la plupart des projets ont pu élargir leurs activités grâce à des fonds nouveaux réunis par des campagnes d'appels de fonds menées par le Ministère de la santé. L'OMS collabore avec un large éventail de donateurs et d'organisations non gouvernementales, qui accordent à la santé une place prioritaire dans leurs programmes d'assistance au développement, pour promouvoir le relèvement et le développement du secteur de la santé et la prévention et le traitement des nombreuses maladies qui sévissent dans le pays (y compris le sida).

50. HCR. Le HCR a achevé en juin 1996 son programme de rapatriement et de réinstallation au Mozambique dont ont bénéficié plus de 1,7 million de réfugiés, et qui a compris 1 575 microprojets.

51. UNICEF. Dans le cadre du cycle de programmation 1994-1998, l'UNICEF appuie la santé et la nutrition, l'éducation, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, le développement communautaire, les enfants en situation particulièrement difficiles, l'information et la communication sociale, la

planification, le suivi et l'évaluation, et les secours d'urgence. Ces huit programmes sont exécutés au moyen de 30 projets, comportant 147 activités ou sous-projets. Chacun des programmes est planifié et exécuté en coopération étroite avec les ministères sectoriels. Les partenaires d'exécution dans tout le pays sont le Gouvernement et des ONG. L'expansion du programme de l'UNICEF s'est accélérée notamment après les élections de 1994 qui ont ouvert l'accès à des régions jusque-là inaccessibles.

52. L'assistance fournie par le système des Nations Unies a principalement consisté en aide alimentaire d'urgence, les secours non alimentaires d'urgence ont été modestes, de même que l'aide à l'investissement; après l'aide alimentaire d'urgence, c'est le développement qui a reçu la plus grosse part de l'aide.

Note

¹ Les groupes de travail Gouvernement/donateurs oeuvrent dans les secteurs suivants : agriculture, éducation, santé, appui aux importations, investissement public, budget, gestion des affaires publiques et réforme du secteur public, et "Aide à la démocratie". Ce dernier groupe réunit essentiellement des donateurs, encore que des entités nationales participent occasionnellement à ses travaux. Le groupe s'attache à la démocratisation, à l'assistance au processus électoral et au renforcement des institutions démocratiques.
