

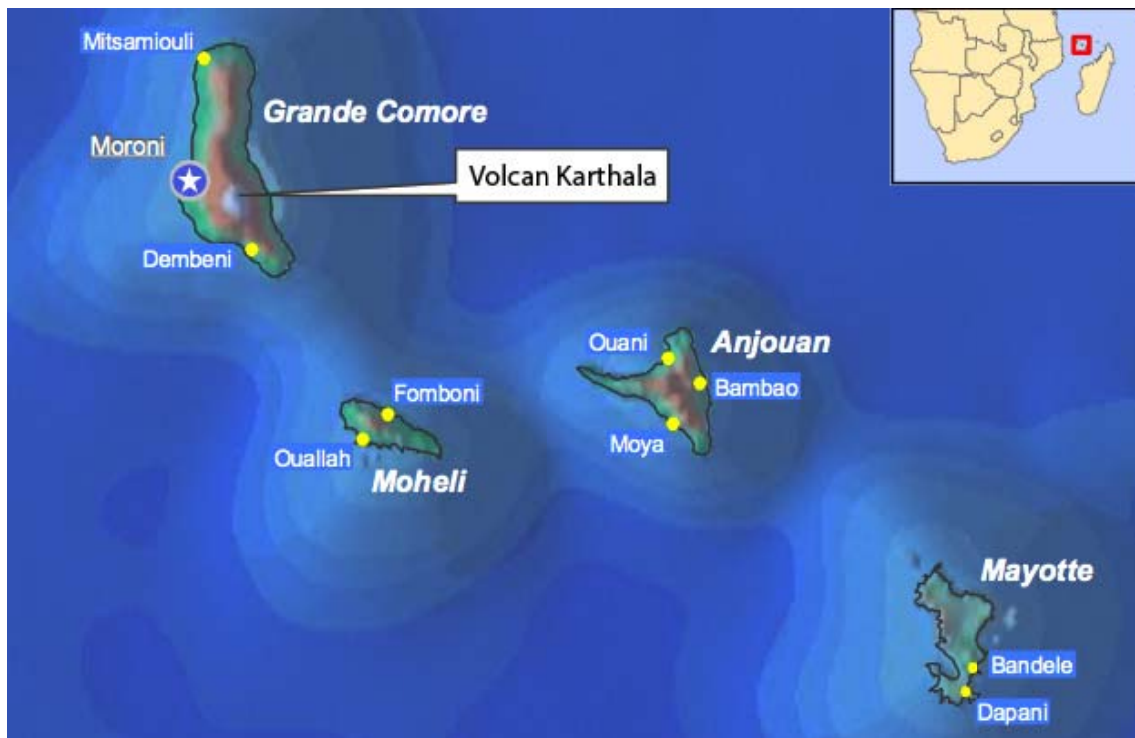


**Union des Comores**

-----  
Unité – Solidarité - Développement



# Plan Prioritaire pour la Consolidation de la Paix aux Comores



---

Décembre 2008



## I. Contexte et justification

1. Avec une superficie de 2237 km<sup>2</sup>, l'Union des Comores est constituée de 4 îles Mwali (Mohéli), Ndzouani (Anjouan), Ngazidja (Grande Comore) et Maore (Mayotte). Cette dernière étant restée sous administration française, les données fournies dans ce document ne concernent que les 3 premières îles. Les Comores font partie des pays les moins développés, avec un Revenu National Brut (RNB) par habitant d'environ 500 dollars. Environ 45% de la population des Comores vit actuellement en dessous du seuil de la pauvreté. La forte dépendance du pays pour l'importation des biens d'équipement et de denrées de première nécessité explique la cherté de la vie et la recrudescence de la pauvreté.
2. Peuplé d'environ 620.000 habitants en 2007, le pays enregistre depuis plusieurs années une croissance économique faible d'environ 2% qui ne permet pas de compenser la croissance démographique estimée à 2,1%. La structure de la population est caractéristique d'une population très jeune: 57% a moins de 20 ans. Le taux brut d'activité est de 28%, correspondant à un taux d'inactivité de 72%. Les causes profondes de la pauvreté ont pour origine : les crises politiques récurrentes, l'instabilité institutionnelle et les conflits qu'a connus le pays au cours des dix dernières années.
3. Depuis son accession à l'indépendance le 6 juillet 1975, 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. Bien au contraire, l'instabilité politique et institutionnelle semble caractériser l'Etat Comorien. Six constitutions sont adoptées et promulguées depuis la proclamation unilatérale de l'indépendance, dont trois révisions constitutionnelles. Le pays a connu quatre coups d'Etat qui ont abouti à un changement de régime avec pour les deux premiers, l'assassinat du chef de l'Etat. Chaque coup d'Etat s'est traduit dans la perception des citoyens par un déficit de légitimité des nouvelles institutions politiques.
4. Les crises politiques successives ont connu leur paroxysme avec l'apparition et le développement de la sécession de l'île de Ndzuani en 1997, engendrant également une remise en cause profonde de l'Etat. Avec l'appui de la communauté internationale, un processus de réconciliation nationale a été amorcé avec la signature des accords de Fomboni de février 2001 qui ont permis l'adoption, par référendum, 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'un parlement et d'une constitution propre. Mais l'adoption de cette Constitution n'a pas apporté des solutions durables aux tensions entre les îles.
5. De nouvelles tensions ont surgi à Anjouan, la plus pauvre des trois îles, dès juin 2007, suite aux élections présidentielles dans chacune des trois îles. Président Bacar d'Anjouan a refusé de se retirer au préalable (contrairement aux présidents des deux autres îles) et a procédé à organiser des élections lui-même, qui ont été déclarées illégales par les autorités de l'Union ainsi que par l'Union Africaine (UA). Des négociations menées par l'UA pour résoudre le conflit ont échouées. Lorsque des sanctions ciblées, imposées à M. Bacar et ses associés, n'ont pas obtenu de résultats, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, par une décision du 20

février 2008, a soutenu la proposition du gouvernement de l'Union de recourir à la force « afin de rétablir l'ordre constitutionnel ». Le 25 mars, des forces armées de l'Union des Comores, appuyées par des troupes soudanaises et tanzaniennes, ont débarqué à Anjouan et renversé le régime Bacar. En juin 2008, de nouvelles élections ont été organisées à Anjouan. Déclarées libres et équitables par des observateurs locaux et internationaux, elles ont mis fin à l'ère Bacar.

6. Néanmoins, la situation post-conflit demeure fragile. L'Union des Comores a besoin de se rétablir de plusieurs décennies d'instabilité politique et de dix années de crise quasi séparatiste. Des efforts considérables depuis mars 2008 (y compris les élections menées sereinement en juin) ont permis de jeter les bases du processus de réunification du pays, de réconciliation politique et du rétablissement des institutions. Toutefois, l'ampleur et la dimension de cette crise et la profonde méfiance qu'elle a engendrée font que les acquis obtenus demeurent fragiles puis que les parties au conflit ne respectent pas les accords conclus. Ceci requiert des efforts supplémentaires et l'appui continu de la communauté internationale, sans quoi le pays ne pourra pas se stabiliser et encore moins avancer.

## II. Les Principaux défis pour la consolidation de la paix

7. Il convient de relever que bien que la stabilité et le calme prévalent actuellement, il existe toujours de nombreux problèmes de grande ampleur. Ces derniers portent sur : la fracture sociale, l'insécurité alimentaire, la déperdition scolaire d'une proportion importante des jeunes, les manques des perspectives pour les jeunes, le dysfonctionnement du cadre institutionnel, la recrudescence de la pauvreté et la crise énergétique actuelle qui sévit aux Comores. Ces facteurs compliquent dramatiquement le quotidien des Comoriens et les exposent chaque jour, un peu plus, à des risques élevés de tensions sociales. Ils alimentent également des sentiments d'iniquité territoriale et d'injustice sociale, à l'origine des idées séparatistes. Ensemble, ils représentent un énorme potentiel de déstabilisation socioéconomique, de troubles intérieurs et de chaos, ce qui, au vu de l'expérience du passé, mènerait inévitablement les Comores à rechuter dans la violence et le conflit armé.
8. Dans ce contexte, l'on pourrait regrouper les principales préoccupations inhérentes à la consolidation de la paix autour de trois catégories de défis ci-dessous décrits.

### 2.1. Les défis liés à la sécurité civile et la paix

9. Le calme relatif qui a prévalu sur les trois îles des Comores après l'intervention militaire dans l'île d'Anjouan, était dû en partie à la présence des soldats de la Tanzanie, du Soudan et de l'armée nationale de développement, stationnés à Anjouan et où ils ont continué à collecter des armes et munitions détenus par des partisans de Bacar et à assurer la protection et la sécurité de la maison de détention où sont gardés environ 200 soldats de l'ancien chef rebelle évincé. Courant octobre et novembre, les soldats soudanais et tanzaniens ont été retirés, créant un sentiment proche de la panique parmi la population, surtout à Anjouan. L'évasion spectaculaire de prison de deux groupes de prisonniers politiques de haute importance et d'ex-combattants en août et leur installation dans une île voisine a augmenté le sentiment d'insécurité et de peur. A date, aucune décision n'a encore été prise sur l'avenir immédiat de ceux détenus

après le conflit. En outre, environ 600 ex-combattants détenteurs d'armes à feu et partisans de la junte déchuë, courent dans la nature.

10. L'absence de confiance et le climat de méfiance entre les éléments séparatistes, les autorités et les membres pro-gouvernementaux de la population, ainsi qu'une importante quantité d'armes et munitions toujours en circulation et devant encore être collectées de leurs propriétaires illégitimes et restituées à l'armée régulière, sont autant d'éléments préoccupants. Ils soulignent en particulier la nécessité de procéder à un désarmement général au sein de la population d'Anjouan. D'autres menaces potentielles à la consolidation de la paix se trouvent dans les faiblesses avérées de la sécurité aux frontières ainsi que la non réhabilitation des infrastructures sécuritaires et pénitentiaires sérieusement affectées par dix années de crise, qui ont déjà basculé à cinq reprises en affrontements armés. Ceci explique par ailleurs la récente évasion de nombreux ex-combattants incarcérés dans la maison d'arrêt de Koki, à Anjouan. La faiblesse et la fragilité avérées du système sécuritaire exigent une attention toute particulière et urgente par le programme FCP afin d'assurer et maintenir la sûreté et la sécurité de la population.

## 2.2. Les défis reliés à la gouvernance et à la cohésion sociale

11. La faiblesse de l'État, consécutive à dix années de crise sécessionniste, n'a toujours pas permis de définir une stratégie de transition démocratique avec une progression dans l'application des dispositions constitutionnelles. Globalement, cette situation a engendré une destruction des capacités institutionnelles et un tarissement des sources de financement du développement, compromettant gravement le rétablissement d'une paix durable et le redressement institutionnel et économique. Ce défi, crucial à tous les efforts visant à construire et à consolider la paix aux Comores, doit impérativement être adressé, dans le cadre le plus approprié que représente le dialogue inter-Comorien, quoique ce processus lui-même se trouve en proie à des difficultés majeures.
12. Le statut d'Union conféré à l'archipel par la Constitution de 2001 ne semble pas combler les attentes de la population. Cette architecture institutionnelle avait pour but de renforcer la réconciliation et l'unité nationales, accorder l'autonomie souhaitée aux îles et instaurer des institutions politiques et gouvernementales effectives. Cependant, dans son état actuel, elle n'atteint pas ses buts mais au contraire a favorisé une intensification des conflits de compétences entre les autorités insulaires et l'Union. En outre, au vu de l'état catastrophique des finances de l'Etat et la pauvreté qui règne au sein de sa population, elle est considérée excessivement coûteuse et mal appropriée pour le pays. La configuration institutionnelle et politique induite par cette nouvelle constitution est ainsi perçue, ironiquement, comme l'un des principaux facteurs d'affaiblissement de l'Etat et comme un écueil pour la cohésion nationale et la stabilité; d'où les appels à une révision de la Constitution.
13. Bien que la majorité des acteurs sociaux et politiques semblent en faveur d'une organisation du dialogue inter comorien, dans la perspective d'améliorer l'architecture institutionnelle, les Comoriens ne sont pas encore mis d'accord sur des questions clefs telles que le résultat escompté, le format, le niveau de la représentation ou même la portée de ce dialogue. Un vaste processus de consultation impliquant les acteurs politiques et sociaux au sens large (organisations de la société civile, partis politiques, chefs religieux, communautés, secteur privé, organisations des jeunes, associations de défense et de protection du genre) s'avère donc

indispensable pour asseoir un véritable consensus national sur la destinée du pays.

### 2.3. Les défis reliés à la pauvreté et la crise économique

14. L'Union des Comores est l'un des 33 états dans le monde menacés à brève échéance de troubles politiques et des désordres sociaux dus à la forte hausse des prix alimentaires et énergétiques, selon le constat qui ressort d'une analyse alimentaire de la Banque Mondiale et de la FAO, en juin 2008. Il s'avère que cette situation de montée en flèche des prix des denrées de base à travers le monde pousse plus profondément dans la misère des centaines de milliers des pauvres dans le pays et pourrait provoquer à court terme, mécontentement social et émeutes de la faim.
15. Cette hausse est aussi aggravée par la crise financière que traverse le pays, se traduisant par d'énormes difficultés de trésorerie de l'État, caractérisées par un cumul d'arriérées de paiement des fonctionnaires et des grosses difficultés d'approvisionnement du pays en carburant. Les tensions inhérentes à cette situation se traduisent par les menaces de grève des agents de l'Etat, pouvant générer des troubles et fragiliser le calme retrouvé après le débarquement militaire dans l'île d'Anjouan pour mettre fin à la crise séparatiste et restaurer l'autorité légitime dans l'île. Il est ainsi établi que la gravité et l'ampleur de cette double crise alimentaire et énergétique, risque d'accroître la fragilité des Comores et de basculer le pays dans une situation inextricable, de nature à compromettre gravement la stabilité et la paix sociale aux Comores.
16. La situation des jeunes est particulièrement préoccupante. Avec le système scolaire en faillite et le manque de perspectives professionnelles ou de possibilités de formation ou d'apprentissage des métiers, beaucoup sont susceptibles de manipulation politique par des fauteurs de troubles. La facilité avec laquelle ils sont mobilisés pour toutes sortes de démonstrations dans la rue et l'augmentation des crimes de droit commun dans cette société qui en est épargnée en temps normal, représentent des symptômes d'un malaise plus profond et d'un ébranlement social potentiel. Dans la société comorienne, les femmes constituent le pilier économique des foyers et des communautés. Leur appauvrissement affecte directement les gagne-pains des autres membres de la famille. Des études effectuées juste avant et après le conflit militaire mettent en évidence leur vulnérabilité économique et sociale accrue. L'insertion économique de ces groupes à risque reste un défi que l'Etat comorien n'a plus les moyens de relever sans une aide extérieure. Il est évident que le système économique et éducatif en vigueur aux Comores ne peut plus à lui seul répondre aux besoins de formation de cette catégorie de la population. Il conviendrait de noter que lors des premiers résultats des examens de baccalauréat, déclarés en juillet cette année, le taux de réussite pour Anjouan se situait à 2%! Il n'était guère mieux pour les autres îles, 6% et 19% pour Ngazida et Mwali respectivement.
17. La minuscule île de Mohéli (pop. 40,000) mérite une attention particulière. Elle peut se vanter d'une production agricole surabondante ainsi que d'une riche biodiversité qui en fait un paradis touristique en attente. La seule réserve marine du pays y est située. Toutefois l'île est perçue de tous, et en premier lieu par les mohéliens eux-mêmes, comme le parent pauvre de l'Union. C'est l'île qui possède la plus faible infrastructure moderne et fort peu de signes visibles de développement. C'est aussi la seule île qui n'a jamais produit de dirigeant national. Selon la formule de la présidence

tournante consacrée dans la Constitution de 2001, le prochain président de l'Union en 2010 serait Mohélien, une perspective qui engendre une fierté certaine et de grandes attentes au sein des Mohéliens. Au cours des récents mois, les relations entre l'Union et Mohéli sont devenues tendues car les Mohéliens rejettent toute révision de la Constitution, de crainte que cela les fasse perdre leur tour à la présidence. Un geste important de la part de la communauté internationale pour adresser les carences en matière de développement, en particulier à travers la création des emplois pour les jeunes et les femmes désaffectés, contribuera à atténuer ces tensions.

### III. Principales opportunités du programme

18. La démarche inhérente à la consolidation de la paix, la cohésion nationale et la stabilisation aux Comores s'inscrit dans un processus continu qui bâtirait sur des opportunités certaines dont la mise à profit contribuerait à une société Comorienne réconciliée, plus soudée et plus stable. Il s'agit notamment de :

i) Une histoire, une langue (le Shikomor) et une culture communes aux populations de toutes les îles ainsi que la grande homogénéité de la population.

ii) Une religion commune, l'Islam, pratiqué par 99,5% de la population et qui peut jouer un rôle important d'unité et de cohésion.

iii) L'engagement du pays à mettre en place les bases objectives pour le règlement pacifique du conflit d'Anjouan et d'adresser les causes profondes de la crise, mais aussi de définir des voies et moyens pour trouver une solution durable à cette crise séparatiste qui a déjà conduit à plusieurs reprises à des affrontements armés, ces dix dernières années.

iv) L'émergence d'organisations de la société civile et autres institutions (comme l'Université des Comores ou l'Union des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture) ayant une assise nationale cherchant à renforcer le sens de cohésion sociale et une volonté du gouvernement d'œuvrer en partenariat avec cette société civile émergente.

### IV. Les domaines d'action prioritaires

19. Les domaines d'actions prioritaires pour la consolidation de la paix ont été identifiés à travers une analyse des besoins ainsi que sur la base des consultations approfondies avec le gouvernement et l'ensemble des acteurs locaux. Cette contrepartie nationale est composée des Ministères, des Directions, de l'administration locale, des ONGs des droits de l'homme et de soutien aux jeunes, des associations des femmes, des enfants et des enseignants, des chambres de commerce, de l'école nationale de pêche, des fédérations des agriculteurs et éleveurs. Les consultations ont confirmé que la combinaison actuelle d'une instabilité politique grandissante, les séquelles complexes et persistantes de la dernière crise séparatiste, l'extrême pauvreté, les tensions sociales latentes et les graves faiblesses des systèmes et structures sécuritaire et judiciaire représentent un potentiel énorme pour l'éruption de la violence et du chaos, qui devrait être adressé de toute urgence. Par conséquent, le plan prioritaire se concentre sur **trois domaines stratégiques**, identifiés comme essentiels pour contrer et diminuer les menaces à la paix et la

stabilité. Ce sont : la sécurité et la stabilité; la gouvernance et la cohésion sociale; la revitalisation de l'économie avec un accent sur les jeunes et les femmes. Les caractéristiques du contexte exigent que ceux-ci soient **soutenus par un quatrième domaine**, qui est le développement des capacités nationales en matière de consolidation de la paix, indispensable aussi bien pour bâtir sur les interventions essentiellement catalytiques que pour pérenniser les acquis.

### Domaine prioritaire 1: La sécurité et la stabilité

20. **Les réformes sécuritaires:** Le fonds soutiendra la restructuration du secteur de la sécurité, à travers un renforcement des structures de commandement et de contrôle, ainsi que la réhabilitation nécessaire de l'infrastructure pour permettre un fonctionnement efficace. Ceci concernera plus spécifiquement les camps militaires de Sangani, Ongoni et 13 brigades de gendarmerie (Anjouan), le camp militaire de Fomboni et 5 brigades de gendarmerie (Mohéli), le camp militaire d'Itsoundjou et l'école nationale des forces armées et de la gendarmerie (Grande Comore). Une deuxième intervention prioritaire consistera d'aider l'équipement d'une force de police nouvellement organisée, par le biais d'une réhabilitation de l'infrastructure et l'acquisition d'équipement et matériel de base (10 commissariats de police à Anjouan, le commissariat central de Mohéli et le commissariat central de Moroni), ainsi qu'à travers des actions de formation de tous les services de sécurité, notamment dans les aspects liés aux droits de l'homme. L'objectif serait de contribuer à la mise sur pied d'un appareil sécuritaire efficace et à une réduction du nombre de violations des droits de l'homme perpétrées à l'encontre des membres de la population civile. L'assistance du fonds sera également requise pour soutenir les initiatives nationales dans le domaine de la sécurisation des frontières. Elle comprendra un soutien relatif à la logistique, aux communications et à l'équipement de détection, ainsi qu'à la mise en place d'une unité de gardes côtes sur l'ensemble du territoire, afin de permettre de patrouiller efficacement la frontière maritime et d'assurer la coordination entre les divers services concernés (garde côte, sécurité portuaire, renseignements, forces armées).
21. **Les réformes sécuritaires envisagées** porteront aussi sur la redéfinition de la sécurité nationale en termes de sécurité des personnes. Ainsi, le PBF intégrera une composante *promotion de la sécurité des personnes* axée sur des initiatives visant à la collaboration entre l'administration, la justice, les OSC et les organes de sécurité à travers une plateforme d'échange et d'actions communes en faveur de la justice, de la paix et des droits des personnes. De même, le fonds permettra d'apporter un appui à la mise en place d'un système d'assistance judiciaire aux personnes vulnérables.
22. **DDR:** Dans le cadre de ce domaine d'intervention prioritaire, l'assistance du fonds soutiendra les efforts nationaux relatifs au désarmement de la population, qui compte environ 400 civils détenteurs d'armes, et fournira spécifiquement un appui financier, technique et en formation aux ex-miliciens d'Anjouan, estimés à 800 individus, collectivement et/ou individuellement afin de faciliter leur insertion à la vie socio-économique de l'île, indispensable à la consolidation de la paix à Anjouan. Du fait que le processus DDR est généralement reconnu comme étant un domaine particulièrement complexe et sensible, il sera nécessaire de faire appel à des institutions spécialisées des Nations Unies telles que PNUD/BCPR pour



fournir l'expertise requise et partager les leçons et expériences tirées d'autres contextes de consolidation de la paix, avant l'élaboration des programmes et activités dans ce domaine. Les objectifs seront d'éliminer une menace potentielle et constante à la paix civile, de soutenir les efforts visant à aider ce groupe vulnérable à commencer des activités durables de gagne-pain, de réduire voire supprimer le recours par des ex-miliciens à des activités illégales génératrices de revenu et, sur le plan général, d'atténuer les tensions et conflits intercommunautaires, la criminalité et des violations des droits de l'homme. Le fonds soutiendra également la réhabilitation des postes de santé militaire fermés suite à l'intervention armée.

23. Le FCP capitalisera sur les expériences pertinentes et favorisera le partage des connaissances, des outils disponibles, des pratiques éprouvées et des enseignements tirés d'initiatives menées notamment par des Agences du SNU dans le domaine de la Paix, de la Sécurité, de la promotion de la sécurité de la population ainsi qu'en matière de DDR. La coopération Sud-Sud avec les pays bénéficiaire du PBF sera privilégiée pour apporter, dans la mesure du possible, l'expertise technique exigée.

#### Domaine prioritaire 2: La gouvernance et la cohésion sociale

24. **Le dialogue Inter-comorien et la réconciliation nationale :** Cette intervention prioritaire reflète une stratégie à deux axes. D'une part, le fonds contribuera à la préparation et à la mise en oeuvre de la phase préparatoire cruciale de ce dialogue complexe, ainsi qu'à la mise en place et le renforcement des structures et mécanismes devant assurer la poursuite du dialogue au-delà de la fin des premières assises. Le dialogue inter-comorien vise des changements dans le cadre de la gouvernance, en vue de prévenir ou minimiser les conflits. Il aurait également, comme toile de fonds, l'impératif de repenser des éléments clefs de l'appareil étatique, y compris un renforcement du rôle du Parlement, la création des institutions prévues par la Constitution (Cour des Comptes, Conseil supérieur de la Magistrature, Conseil économique et social,...) dans le cadre d'une très large concertation impliquant tous les acteurs politiques et les organisations de la société civile.
25. En parallèle, le fonds cherchera à promouvoir et à soutenir la réconciliation nationale à travers : des initiatives de libre circulation des personnes entre les îles, des joint ventures inter îles, la mobilité sans entrave des agents de l'État et des étudiants et l'introduction de l'éducation civique et des droits de l'homme à tous les niveaux de la société. Le but est de cultiver chez les citoyens un sentiment d'appartenance et de responsabilité envers la nation et eux-mêmes, ce qui servira à mitiger des intérêts individuels et séparatistes, apportant ainsi une contribution durable à la consolidation de la paix aux Comores.
26. **Les réformes de la justice :** Elles sont envisagées en vue de renforcer l'état de droit et des droits de l'homme, en réhabilitant le système judiciaire de base, pour une réduction des conflits au sein des communautés, car l'éloignement actuel du justiciable de la justice représente un obstacle majeur à la consolidation de la paix. Ainsi, l'assistance du fonds porterait sur l'amélioration des conditions de travail des magistrats et auxiliaires de justice, à travers la réhabilitation et la modernisation de leurs bureaux et des cours, dans la perspective d'aider à rétablir la confiance du peuple dans le système judiciaire. Cet appui portera particulièrement sur la mise en place des chaînons manquants de

l'institution judiciaire, y compris dans les milieux ruraux, ainsi qu'à l'organisation des cours de formation et de spécialisation des magistrats et auxiliaires de justice et la vulgarisation et diffusion des textes légaux de base. En ce qui concerne l'infrastructure pénitentiaire, le manque de facilités adéquates et l'absence des quartiers séparés pour des femmes et des mineurs représentent de réelles menaces à la paix, la stabilité et la sécurité sociales. Le système pénitentiaire a donc un besoin urgent d'être rénové afin de préserver les gains des efforts de consolidation de la paix. Le fonds contribuera ainsi à la réhabilitation des infrastructures pénitentiaires, notamment celles de Koki (Anjouan), Bajo (Mohéli) et Moroni.

27. Renforcement du respect des droits de l'homme : La période de crise a favorisé le développement d'une culture de méfiance et de violence au sein de la société, qui entraîne des abus et des violations des droits de l'homme. Les consultations entreprises avec les acteurs nationaux ont révélé qu'il s'agit d'une des causes fondamentales des tensions sociales, représentant indéniablement un facteur déstabilisant dans l'environnement fragile post-conflit. Ainsi, l'assistance du fonds ciblerait quelques éléments clés au sein du cadre national, tels l'opérationnalisation et le renforcement des capacités de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, d'un observatoire des lieux de détention et la promotion de l'élaboration d'une politique gouvernementale des droits de l'homme. L'appropriation nationale de cette priorité permettra aussi d'avoir un impact plus grand sur le comportement des agents de l'Etat en matière de droits de l'homme. Par souci de cohérence et en vue d'apporter un soutien adéquat et approprié à toutes les trois îles de l'Union, le fonds aidera à établir une structure permanente, disposant des relais dans les trois îles. Cette structure sera dédiée à assurer la pérennité des efforts présents et futurs dans le domaine des droits de l'homme, dans le cadre général de la consolidation de la paix.

*Domaine prioritaire 3: Revitalisation de l'économie en mettant l'accent sur les jeunes à risque et les femmes*

28. La crise politico-militaire a eu des conséquences graves sur la jeunesse comorienne, qui représente une véritable catégorie à risque. Le conflit a paru pour beaucoup d'entre eux comme une opportunité de contourner le chômage en intégrant la milice. Les armes leur ont donné une impression de pouvoir et d'importance, tout en fournissant des revenus. A l'heure actuelle, la cohésion sociale, en termes de solidarité et de confiance, entre les jeunes désaffectés et leurs communautés est faible et la plupart ne bénéficient pas de qualifications ou d'apprentissage, rendant la possibilité de trouver du travail dans un pays appauvri extrêmement difficile. Il y a un réel risque pour les frustrations dues au manque d'opportunités économiques, couplé avec les tensions sociales, de dégénérer en des conflits entre individus ou groupes pour l'accès à l'emploi ou à la terre. En outre, tous les acteurs consultés ont reconnu qu'il existe un très grand risque pour que ces jeunes se voient recrutés dans les milices et groupes armés qui utilisent la violence comme moyen de subsistance et de démonstration de leur désaccord avec le processus de consolidation de la paix. Le chômage des jeunes est donc non seulement une question socio-économique mais de manière plus aiguë un problème politique et sécuritaire, constituant un obstacle majeur à la paix et à la stabilité.

29. L'intervention du fonds portera donc plus particulièrement à les détourner des chemins violents et à leur assurer une occupation génératrice de revenus, à travers un choix de projets à impact rapide, qui constitueront un premier pas catalytique vers leur réinsertion socio-économique. Le fonds appuiera la mise en place d'un programme de création d'emplois et d'émancipation des jeunes, à travers des chantiers des travaux à haute intensité de main d'œuvre, la mise en place des mécanismes de création d'emploi, l'apprentissage des métiers et la formation professionnelle, des facilités de financement sous forme de lignes de crédit. Environ 1,700 jeunes bénéficieront de ces initiatives, qui seront élaborées et mises en œuvre dans le cadre de la politique nationale de l'emploi adoptée en décembre 2007 et en collaboration avec des partenaires nationaux concernés tels les chambres de commerce, les administrations locales, des associations pour les jeunes, des groupes de micro finances. Leur mise en œuvre se fera en coordination et en conformité avec des programmes existants et des projets des ONGs actives dans le domaine. Ces initiatives porteront sur des activités ayant un fort potentiel dans le contexte comorien tel que le tourisme, le bâtiment, l'agriculture, la transformation des produits naturels, l'élevage, la pêche, l'artisanat. Le fonds favorisera la création des emplois décents à travers l'aménagement de zones d'activités et de production et appuiera la mise en place des structures d'intermédiation pour évaluer l'éligibilité des projets et d'accompagnement pour la mobilisation des ressources financières pour les porteurs de ces projets.
30. De même, le conflit a eu de très sérieuses répercussions sur **les femmes, qui constituent un groupe vulnérable à part entière**. Les femmes des ex-miliciens et des hommes précédemment employés par Bacar se trouvent sans moyens de survie et seules avec leurs enfants, en attendant le retour de leurs maris ainsi que des revenus. Le renforcement des rôles de ces femmes au sein de leurs foyers et de leurs communautés, notamment en leur fournissant les moyens économiques pour subvenir à leurs besoins et ceux de leurs familles, représente un facteur vital pour la consolidation d'une paix durable. Leur réinsertion et participation active dans la vie socio-économique aux niveaux local et rural contribuera à pacifier les tensions sociales. De même, leur permettre de développer des sources de revenus stabilisera non seulement leur situation et celle de leurs enfants au sein de la société, mais servira également d'encourager leurs maris à rentrer au foyer, se réintégrer et chercher du travail. Dans ce cadre, l'intervention du fonds consistera à catalyser et soutenir les initiatives des acteurs locaux, notamment des associations des femmes et enfants, des centres de santé communautaires, et des ONGs actives dans les domaines de l'éducation et de la santé, en vue de faciliter l'accès aux sources de revenus, ainsi qu'aux soins primaires et à la scolarité pour les enfants. L'objectif serait d'améliorer les conditions de vie de ce groupe vulnérable et favoriser leur participation active dans la vie sociale, ce qui contribuerait aux efforts de consolidation de la paix.
31. En vertu du lien entre la crise politique et les perceptions d'injustice socio-économique, l'île de Mohéli mérite une attention spéciale. Historiquement, la crise séparatiste, qui a commencé en 1997, prend ses racines à Mohéli mais s'est propagée à Anjouan où elle s'est développée. La raison de ce mécontentement en veille et continue à Mohéli est que, malgré sa contribution relativement significative à la production agricole et aux ressources marines nationales, elle est clairement la plus négligée des trois îles en matière de développement infrastructurel. Ce qui a engendré comme résultat un sentiment profond d'injustice qui répand une rancœur à l'égard des

autorités de l'Union. Avec ces données, il n'est pas surprenant que l'île soit à l'épicentre des tensions politiques qui entourent l'initiative du lancement du dialogue inter-Comorien. En particulier, Mohéli attend impatiemment son tour en 2010, dans le cadre de la présidence tournante prescrite dans la constitution actuelle. L'île rejette catégoriquement les références, au sein d'un dialogue inter-comorien, à la nécessité d'une révision de la Constitution, craignant que cela lui fera manquer son tour à la présidence de l'Union.

32. Donc, à travers le programme FCP, un effort spécial devrait être entrepris à Mohéli, en s'appuyant sur le Projet Millenium de l'île. Ceci envisagerait particulièrement la création d'emplois pour la jeunesse, une amélioration de la participation des femmes dans le développement socio-économique de l'île, et visera à fournir un soutien accru aux secteurs de l'agriculture et de la pêche.<sup>1</sup>

Domaine prioritaire 4 : Développement des capacités nationales techniques et de gestion en matière de consolidation de la paix/Renforcement de la capacité de gestion du projet

33. Il a été évoqué précédemment la faiblesse de l'Etat et une destruction des capacités institutionnelles, auxquelles s'ajoutent un manque manifeste d'expertise et d'expérience dans le domaine reconnu complexe de la consolidation de la paix. Il y a donc besoin de constituer une capacité nationale pour accompagner le programme, comprenant des aspects structurels, de formation et de coordination horizontale, qui serait seule à même d'assurer la pérennisation des acquis du programme. En vue de développer cette capacité nationale, le fonds appuiera la mise en place, développement et consolidation des capacités techniques et gestionnaires requises, pour la pérennisation des initiatives mises en place. Pour ce faire, des actions ciblées de développement des capacités individuelles au bénéfice de l'homologue national du Coordinateur principal et des points focaux au niveau de la Direction Nationale en charge de la Solidarité et au niveau de l'organe gouvernemental de coordination de l'aide en l'occurrence le Commissariat Général au Plan.

Il s'agira notamment d'encadrer et de former la contrepartie nationale dans les domaines suivants : analyse et vision stratégique, gestion de l'information et du savoir, mobilisation des ressources, coordination et incorporation du thème consolidation de la paix dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques gouvernementales, et la supervision des activités prévues au programme sous l'angle des résultats escomptés. Dans tous ces domaines, le fonds prendra appui sur des structures et expertise disponibles, développera des partenariats et créera des synergies avec, par exemple, le Commissariat au Plan, la sécurité civile, l'Université des Comores, le secteur privé, les médias et des experts en informatique et technologies de communication.

34. Le programme FCP sera géré par un Coordonnateur Principal FCP (L4/L5) pendant la durée du Programme, sous la direction du Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies. Le Coordonnateur principal du programme FCP sera appuyé par une équipe cadre comprenant i) un Chargé

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'OMD éradication de la pauvreté, ce projet, visant à moderniser les secteurs agricole et de pêche à travers des techniques de conservation, de transformation et de promotion de ventes, fournira des emplois pour bon nombre de jeunes désaffectés et de femmes dans l'île, atténuant ainsi les perceptions d'injustice et les tensions existantes qui pourraient entraver les efforts de consolidation de la paix.

des opérations (VNUI) basé au Bureau de pays du PNUD, ii) un Chargé de Programme VNUI/L3 basé à Anjouan, iii) un Conseiller national et iv) un Assistant administratif et financier. La cellule de gestion du FCP sera appuyée en arrière plan par un Conseiller international Paix et Développement dont les coûts récurrent seront supportés par BCPR/DPA (en négociation); un Conseiller en Relèvement Précoce cofinancé par FCP/BCPR (en cours de recrutement); un Conseiller en planification stratégique (en négociation avec *DOCO*) ainsi que l'Économiste principal du Bureau de pays du PNUD (récemment affecté). Dans l'optique de faciliter le transfert des compétences et des savoir-faire de l'expertise internationale vers la contrepartie nationale, Le Coordonateur principal, le Conseiller international Paix et Développement et l'Assistant administratif seront basés à la Vice-présidence de l'Union ayant tutelle de la Solidarité nationale. Cet encrage des ressources humaines du FCP devra, de toute évidence, faciliter l'immersion complète de l'expertise à la structure en charge de la Solidarité nationale.

35. Une partie importante des projets et activités se déroulant à Anjouan, notamment ceux particulièrement complexes et sensibles sur les plans social et politique, comme la démobilisation et la réintégration des ex-militaires, ainsi qu'à Mohéli afin d'y atténuer les tensions sociopolitiques et de créer des emplois, le fonds soutiendra, en vue de renforcer les capacités techniques dans ces îles en matière de consolidation de la paix, les postes de deux associés au programme (VNUs) basés respectivement à Anjouan et à Mohéli.

**Ci-après, un tableau récapitulatif des domaines d'intervention prioritaires, des activités proposées et du budget indicatif**

<b>TABLEAU RECAPITULATIF</b>	
<b><i>Domaines prioritaires</i></b>	<b><i>Budget en US \$</i></b>
<b>1. Sécurité et stabilité</b>	3,300,000.00
1.1 <i>Réformes sécuritaires</i> : renforcement des structures de commandement et de contrôle, réhabilitation des infrastructures, équipement d'une force de police nouvellement organisée, formation en droits de l'homme, soutien en matière d'infrastructure et de logistique aux initiatives nationales pour patrouiller et sécuriser les frontières maritimes.	2,800,000.00
1.2. <i>DDR</i> : soutien au désarmement de la population, assistance technique et financière en vue de la réinsertion socio-économique des ex-combattants.	500,000.00
<b>2. Gouvernance et cohésion sociale</b>	1,000,000.00
2.1. <i>Dialogue inter-Comorien et réconciliation nationale</i> : soutenir l'initiation et la mise en oeuvre des phases préparatoires du dialogue, contribuer à la création des structures et mécanismes en assurant la continuation, soutenir des initiatives favorisant la circulation libre inter-îles des personnes, encourager et faciliter l'introduction de l'éducation civique dans le milieu scolaire et sa promotion auprès des médias.	300,000.00
2.2. <i>Réformes de la justice et promotion des droits de l'homme</i> : réhabilitation des infrastructures et équipements, formation et spécialisation des magistrats et auxiliaires de justice, mise sur pied des structures judiciaires manquantes, réhabilitation de l'infrastructure et de la logistique pénitentiaires, opérationnalisation de la commission nationale consultative des droits de l'homme, renforcement de ses capacités et celles d'un observatoire des lieux de détention, contribution à l'élaboration d'une politique nationale des droits de l'homme, appui à la création des structures de soutien des droits de l'homme dans toutes les îles.	700,000.00
<b>3. Revitalisation de l'économie avec un accent sur les jeunes à risque et femmes</b>	3,750,000.00

3.1. <i>Jeunes à risque et Femmes</i> : élaboration et mise en oeuvre d'un programme de création des emplois et de responsabilisation des jeunes, soutien au développement d'un mécanisme de financement à travers des lignes de micro crédits, formation en gestion et promotion des petites entreprises, apprentissage des métiers, aide au démarrage des activités artisanales au niveau communautaire, soutien aux centres locaux de santé et de conseil socio-psychologique, soutien aux structures locales facilitant l'accès des femmes et enfants à la santé primaire, l'éducation et sources de revenus.	2,650,000.00
3.2. <i>Intervention prioritaire spéciale à Moheli</i> : développer et soutenir des initiatives favorisant l'emploi des jeunes de l'île dans le cadre de la modernisation du système agricole, encourager un plus grand engagement des femmes dans la vie économique et sociale, appuyer les secteurs de l'agriculture et de la pêche.	1,100,000.00
4. Développement des capacités nationales en consolidation de la paix/ Renforcement de la capacité de gestion du projet	950,000.00
<b>Budget total du Program FCP aux Comores</b>	<b>9,000,000.00</b>

## V. Complémentarité et synergie

36. La logique d'intervention s'intègre dans une vision globale articulée autour de deux aspects majeurs. L'une porte sur la complémentarité complète des interventions inscrites dans ce plan prioritaire avec les efforts de l'Union Africaine qui assure le leadership et la coordination des efforts de la Communauté internationale pour le règlement du conflit et son engagement actif dans les consultations en cours pour trouver une paix et la stabilité politique et institutionnelle. Ce Plan est en adéquation complète avec le cadre stratégique de prévention des conflits coproduit avec l'appui technique du *Framework Team*. De même, les actions inscrites dans ce Plan sont établies en synergie avec les actions inscrites dans le Programme en cours de finalisation portant sur le développement des capacités nationales d'analyse et de réponse en matière de cohésion sociale sur financement BCPR.
37. La deuxième est relative à la mise en œuvre des interventions identifiées, qui capitalisera sur les acquis et les capacités techniques et opérationnelles des agences spécialisées des Nations Unies, en fonction des avantages comparatifs respectifs et s'attèlera à renforcer leurs liens institutionnels et œuvrer de concert sur la base des objectifs et priorités du présent plan. Le programme serait ainsi conçu et mise en œuvre dans une perspective et une logique d'appropriation nationale et de pérennisation des acquis du programme.
38. Par ailleurs, le programme FCP est en parfaite adéquation avec les orientations stratégiques et les actions prioritaires de la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) dont il favorisera la mise en œuvre en y contribuant directement par les activités prévues ou en créant un environnement propice à ce propos. Ainsi le domaine prioritaire 1 du programme FCP « sécurité et stabilité » s'inscrit dans l'axe stratégique 7 de la SCRP « Renforcer la sécurité et la lutte contre le terrorisme », plus précisément au niveau des programmes « Promouvoir la lutte contre le terrorisme et la criminalité » et « Promouvoir la sécurité publique » de cet axe. De même le domaine 2 du programme de la FCP « gouvernance et cohésion sociale » se réfère à l'axe

stratégique 3 de la SCRP « Renforcer la gouvernance et la justice » en ligne avec les programmes « Renforcer la réconciliation nationale et mettre en œuvre les institutions Constitutionnelles » et « Renforcer les capacités et la crédibilité de la justice » de cet axe. S'agissant du domaine 3 du programme FCP « revitalisation de l'économie », il renvoie à l'axe stratégique 2 de la SCRP « Relancer le secteur privé en mettant l'emphase sur les secteurs porteurs ».

39. L'UNDAF 2008-2012 de l'Union des Comores étant aligné sur la SCRP, le programme FCP s'inscrit en complément et en synergie avec l'action en cours et programmée de l'équipe pays des Nations Unies notamment dans le domaine de la gouvernance et de la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité. La conception du programme FCP a notamment ciblé des interventions qui habiliteront les programmes de développement du pays, incluant ceux appuyés par les diverses agences du SNU, à produire les meilleurs résultats. En aidant à lever les principaux obstacles liés à la gouvernance et à la cohésion et la solidarité nationales, le programme va créer les conditions propices pour le développement humain durable en favorisant notamment l'élargissement de la coopération au développement du pays.
40. Le programme FCP s'inscrit également en harmonie avec les interventions des autres partenaires des Comores dans les domaines visés. Il s'agit, entre autres, de l'appui de la France à la Justice, de celle de certains pays arabes, de la Chine et des États-Unis dans le domaine de la sécurité publique ainsi que celui de l'Union Européenne dans le domaine de la formation professionnelle.

## VI. Modalités de gestion et de coordination

41. L'ensemble du programme sera placé sous la haute surveillance du Comité de Pilotage Conjoint (CPC). Présidé conjointement par le Vice-président de l'Union des Comores qui assure la tutelle du Ministère chargé de la Solidarité nationale et le Coordonnateur Résident de l'ONU, avec des représentants provenant du gouvernement, des agences onusiennes, de la société civile, du secteur privé et des donateurs, le CPC fournira des conseils stratégiques, veillera à la bonne marche du projet et prendra des décisions concernant les allocations du Fonds de Consolidation de la Paix (FCP) sur le plan national. Les termes de référence du CPC se trouvent en annexe.
42. En vertu de la technicité de certains des projets prévus au Programme, le CPC sera appuyé par des Groupes de Travail Techniques (GTT). Créés sur la base des domaines prioritaires du Plan, les GTT auront la responsabilité d'élaborer des propositions des projets à soumettre au CPC en vue des allocations du FCP. Les membres des GTT seront composés d'experts représentatifs dans les domaines prioritaires et projets proposés. Ils seront choisis prioritairement au sein des groupes techniques sectoriels mis en place dans le cadre de l'élaboration et du suivi de la SCRP. Ils posséderont une compréhension stratégique et des connaissances prouvées des besoins et exigences de leurs domaines prioritaires respectifs en matière de consolidation de la paix et devraient disposer d'une certaine expérience relative à la faisabilité, la supervision et l'évaluation des projets.
43. Tant sur le plan de l'expertise que celui de la gestion et la coordination au quotidien, le CPC et les GTT seront soutenus dans leurs travaux par un

secrétariat technique du FCP qui sera basé dans le bureau de pays du PNUD. Cette structure de soutien sera en complément au domaine d'intervention prioritaire 4, qui est le développement des capacités nationales techniques et de gestion en matière de consolidation de la paix. Les ressources humaines qu'elle comprendra seront rattachées au bureau du Coordonnateur Résident, afin de favoriser la cohérence des politiques et faciliter la coordination de la gestion avec le secrétariat technique. Le but de cette structure bidimensionnelle est de fournir l'impulsion catalytique à la consolidation de la paix aux Comores tout en assurant qu'il existe, à la fin du programme FCP, une capacité nationale suffisante pour maintenir le processus de consolidation de la paix.

44. Les agences spécialisées de l'ONU serviront d'agences d'exécution des projets de mise en œuvre du programme FCP dans les Comores, tandis que des efforts seront déployés pour engager et recourir à l'expertise des ONGs et du gouvernement en tant que partenaires de mise en œuvre. La coordination et l'engagement effectif de ces agences seront facilités par le Coordonnateur Résident, qui sollicitera l'implication active de toutes les agences (y compris celles basées au Madagascar) dans le processus FCP. A cette fin, le CR a récemment entrepris une mission à Madagascar, au cours de laquelle il y eu des consultations avec les agences et organisations qui y sont basées. Ces discussions ont fait ressortir leur grand intérêt et engagement par rapport à la mise en œuvre du programme FCP aux Comores.
45. Dans cette optique certaines Agences non résidentes en Union des Comores sont consentantes pour participer à la mise en œuvre de certains volets du FCP. C'est le cas des Représentations de l'ONUDI et du BIT basées à Madagascar, pour les aspects liés à la revitalisation de l'économie; du Bureau Régional pour l'Afrique australe de l'OHCHR (Afrique du Sud) pour les questions relatives aux Droits Humains et du Bureau Régional de l'UNIFEM (Afrique du Sud) pour les questions portant sur l'équité du genre. De même, le Fonds fera appel aux compétences d'autres agences non résidentes, pour le volet *infrastructure et réhabilitation*, tels que l'UNOPS. Le FCP fera, aussi, recours dans la mesure du possible, aux compétences des structures nationales telles que la Direction Nationale des Infrastructures (DNI) et du secteur privé.

## VII. Supervision et Évaluation

46. Au niveau national, c'est le CPC qui aura la responsabilité de veiller au bon déroulement du programme FCP et à l'avancement des travaux. Le fonds soutiendra donc des structures y relatives, qui seront établies selon les lignes directrices du FCP/MDTF (Multi-Donor Trust Fund), en vue de faire rapport sur l'avancement du programme FCP. Il sera introduit une méthodologie de rapports sur la consolidation de la paix qui est basée sur les résultats, en vue de permettre une évaluation effective aussi bien de l'impact des projets que du soutien fourni par le FCP. Le maintien d'une liaison avec le bureau du FCP et le MDTF sera du ressort du CPC, avec le soutien et l'aide du secrétariat FCP. Le Secrétariat technique soumettra au premier Comité de Pilotage Conjoint un projet de plan de suivi/évaluation incluant des indicateurs de performance, des cibles de résultats, ainsi que les situations de référence. Dans le cas où les données pour les situations de référence ne sont pas disponibles, une étude pourrait être diligentée à cet effet. Les TDR du Coordonateur Principal comprendront un volet spécifique dédié aux aspects de *suivi/évaluation*. Les coûts afférents à la



mise en œuvre du Plan de suivi/évaluation seront imputés dans des rubriques budgétaires spécifiques du FCP.

### VIII. Gestion des Risques

47. Certains risques possibles liés à la mise en œuvre de programme FCP dans les Comores ont été identifiés au préalable en vue d'envisager des propositions visant à les réduire. Ainsi, il pourrait y avoir un retard dans le processus complexe de la démobilisation et la réintégration des ex-combattants. Le personnel des structures de contrepartie du programme qui n'est pas suffisamment motivé à cause des problèmes budgétaires actuels et les arriérées de paiement des fonctionnaires pourrait constituer un obstacle au bon déroulement du Programme. Des carences peuvent se manifester dans le soutien du FCP, avec pour résultat des attentes élevées qui ne sauraient être satisfaites dans le cadre des fonds limités et à but catalytique. Enfin, le bas niveau de représentation des donateurs aux Comores, risque de rendre la mobilisation des ressources difficile et longue.
48. Au vu de ce qui précède, une série de mesures pourraient être envisagées, visant à atténuer lesdits risques. Ainsi, des efforts accrus et soutenus de plaidoirie seraient entrepris au niveau des autorités politiques et militaires pour les engager rapidement dans le processus DDR. Pour ce qui est de la motivation, la logique d'appropriation nationale et de responsabilisation de la contrepartie nationale constituera le socle de la démarche stratégique de développement et de mise en œuvre du programme. L'atelier prévu au début du programme et les rencontres formelles et informelles permettront de clarifier et de focaliser les interventions du fonds. Concernant la stratégie de mobilisation des ressources, il y aurait besoin d'envisager le soutien du PBF pour attirer l'attention et l'intérêt de nouveaux partenaires en développement à l'engagement des Comores à bâtir une nation paisible, stable et orientée vers le développement. Une initiative qu'il conviendrait d'envisager serait la préparation et la tenue d'une réunion consultative des donateurs, qui pourrait faire partie de ce programme.
49. Dans la perspective de mettre en place des mesures spéciales pour assurer la rigueur dans la gestion financière du FCP, le Bureau de pays du PNUD envisage de recourir à la modalité de détachement temporaire d'un *Spécialiste des opérations* venant du siège ou d'un Bureau de pays ayant des compétences avérées en matière de gestion de FCP. Ce dernier aura entre autres missions d'encadrer le VNUI responsable des opérations et d'accompagner le développement d'un Système de gestion efficace des opérations.

### IX Durée

50. Au vu des interventions proposées, il est prévu que le programme FCP aux Comores se déroulera sur une période de 30 mois avec la possibilité d'extension de la durée à 36 mois selon la nature du projet et sur décision du Comité de Pilotage Conjoint (CPC).