

CHAPITRE I INTRODUCTION

Le cadre physique

Les Comores sont situées à l'entrée Nord du Canal de Mozambique, à mi-chemin entre la Côte Est de l'Afrique et le Nord-Ouest de Madagascar et couvrent une superficie totale de 2.236 km². Emergées à la suite d'importantes manifestations volcaniques datées de la fin du tertiaire, les Comores forment un archipel constitué de quatre îles principales (Ngazidja, Mwali, Ndzuwani et Maore) (voir carte à la page suivante). Ses origines volcaniques confèrent au pays un relief tourmenté, hérissé de pics et de cônes ne laissant que peu de place aux plaines qui sont réduites à de petits bassins et de plates-formes taillées dans la lave noire.

NGAZIDJA (Grande Comore), la plus étendue comme son nom l'indique, recouvre à elle seule 1.148 km². La plus septentrionale et la plus proche de l'Afrique, Ngazidja est formée de deux massifs : Au Nord, une chaîne de montagnes dentelées s'élevant à 1.017 m et au Centre, le Karthala, haut de 2.361 m, qui est célèbre par son dôme de 3 km de diamètre et une activité intense. NDZUWANI (Anjouan) se particularise par ses nombreuses vallées qui retombent de manière abrupte sur la mer, ses rivières qui se terminent en cascades, une végétation luxuriante et une topographie variée. Située à 200 km de la Grande Comore et à 150 km de Mayotte, Ndzuwani couvre 424 km² et a la forme d'un triangle équilatéral dont les pointes exhibent les marques d'un volcanisme récent. MAORE (Mayotte), Séparée de Madagascar de 200 km seulement, est la plus basse des quatre îles et son point culminant ne dépasse pas 600 m. Maore couvre 375 km² et est entièrement formée d'un plateau de basalte surmonté de pitons et d'arêtes vives entaillées d'étroites vallées. MWALI (Mohéli), la plus petite des quatre îles, ne couvre que 290 km². Protégée par un banc de corail large de 2 km et bordée de plages, Mwali présente un grand intérêt touristique grâce notamment aux superbes îlots concentrés au Sud de cette île.

Le climat de l'archipel est humide et chaud, mais tempéré à la fois par l'altitude et par l'influence océanique. Ce climat tropical est caractérisé par deux grandes saisons. Une saison chaude et humide, entre novembre et mars-avril, marquée par des fortes pluies et parfois par de violents cyclones. Le reste de l'année, l'archipel connaît une saison sèche et fraîche caractérisée par des vents de mousson Nord à Nord-Ouest nommés Kashkasi avec des températures variant entre 24 et 27°C.

Carte présentant l'archipel des Comores

Le peuplement des Comores est intimement lié à son histoire, une histoire de migrations, de brassages de races et de cultures, d'invasions et de conquêtes. Le peuple des Comores est le résultat de dépôts de migrations successives de Portugais, d'Indonésiens, de Malais, de Persans, d'Arabes, et d'Africains de Quiloa (Mozambique) et de Lamu (Tanzanie) sur la côte orientale du continent.

Sous occupation française pendant plus d'un siècle, les Comores ont proclamé unilatéralement leur indépendance le 6 juillet 1975 à la suite d'un processus de décolonisation chaotique. La puissance coloniale, la France, a profité de la confusion qui s'en est suivie pour maintenir son administration sur Maore et, depuis lors, la souveraineté de la République comorienne ne s'exerce de fait que sur les trois autres îles. Ainsi, sauf mention contraire, dans la suite de ce document, le terme "Comores" désigne le sous-ensemble constitué par ces trois îles que sont Mwali, Ndzuwani et Ngazidja sans préjuger de l'appartenance de Maore à L'Union des Comores.

Le contexte démographique

Au recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) de 1991, les Comores comptaient 453.184 habitants (224.331 hommes et 228.853 femmes) dont 235.698 pour Ngazidja, 192.568 pour Ndzuwani et 24.918 pour Mwali. Par rapport au recensement de 1980 la population comorienne accusait un taux d'accroissement annuel moyen de 2,7% (un potentiel de doublement en 25 ans), un taux donc très élevé. Les projections effectuées sur la base des données de ce recensement donnent une population comorienne de 560.427 habitants en 2001 et 688.997 en 2011 répartis inégalement entre. En effet, si en valeur absolue, le nombre d'habitants croît avec la superficie de l'île, il n'en est pas de même pour les densités. Le pays enregistré, au RGPH de 1991, une densité de 244 habs/km² avec 454 habs/km² pour Ndzuwani contre 205 habs/km² pour Ngazidja et « seulement » 86 habs/km² pour Mwali.

Les Comores sont donc densément peuplées, d'autant plus qu'au sein des îles, la population est essentiellement concentrée sur les basses altitudes autour des plaines côtières et sur les premières pentes qui correspondent aux zones cultivables. D'ailleurs les densités ramenées à ces superficies cultivables sont très élevées, celle de Mwali passant carrément du simple au double. Ainsi par rapport à l'espace cultivable les densités s'élèvent, en 1991, à respectivement 168, 615 et 381 habs/km² pour Mwali, Ndzuwani et Ngazidja. A Ndzuwani, ces densités ont déjà atteint un seuil critique comme dans le Nyumakele où elles dépassent les 1000 habitants au kilomètre carré cultivable. En 2011, ces densités sont estimées à 133, 679, et 316 habs/km² respectivement pour Mwali, Ndzuwani et Ngazidja. Cela signifie que les gros problèmes actuels de protection de

l'environnement vont s'aggraver si le pays ne prend pas dès maintenant les mesures appropriées pour y faire face.

Le RGPH de 1991 indiquait que la population comorienne vit essentiellement en milieu rural (71,2%), surtout à Ngazidja où, malgré la présence de la capitale fédérale sur cette île, un peu moins du quart seulement (24,3%) de la population vit en milieu urbain. L'île de Mwali, la plus petite et la moins peuplée, est la plus urbanisée en 1991 avec pratiquement la moitié de sa population (49,8%) habitant dans les villes. Il faut signaler toutefois que le caractère essentiellement rural de la population, constaté au recensement de 1991 n'est pas un phénomène stable puisque les projections prévoient une augmentation assez rapide, comparable à celle constatée en Afrique subsaharienne, de la population urbaine qui dépassera les 40% de la population totale en 2011 (42,5%). Seule l'île de Ndzuwani semble marquer le pas dans cette urbanisation accélérée de la population.

Une autre caractéristique majeure de la population comorienne est son extrême jeunesse, et cela, quelle que soit l'île considérée. Au recensement de 1991, 57% de la population étaient âgées de moins de 20 ans et l'âge moyen de la population était de 22 ans (21,6 ans pour les hommes et 22,4 ans pour les femmes). Cet âge moyen de la population est pratiquement le même en milieu rural et en milieu urbain, 22,0 ans et 22,1 ans. Une telle structure par âge ne va pas sans poser d'énormes défis au pays, surtout dans la prise en charge de la jeunesse (éducation, santé, nutrition, emploi, loisirs etc.). Le rapport de dépendance global (les enfants de moins de 15 ans et les vieillards de plus de 64 ans rapportés à la population de 15-64 ans) était de 99% au recensement de 1991 avec une différence notable entre le milieu urbain (84%) et le milieu rural (106%). Ce rapport est estimé à 93% en 2001 et à 76% en 2011, ce qui dénote une importante transformation de structure entre 2001 et 2011. Toutefois ce chiffre reste toujours très élevé surtout si l'on tient compte du taux d'activité de la population comorienne qui est faible.

Encouragé par la tradition et les coutumes et recommandé par la religion, le mariage est un phénomène quasi universel aux Comores, surtout chez les femmes. Ainsi, au RGPH de 1991, l'intensité de la primo-nuptialité est de 0,970 chez les hommes et 0,989 chez les femmes avec très peu de différence entre les îles. Une des caractéristiques importants de la nuptialité aux Comores est la forte mobilité conjugale sous-tendue par une instabilité inquiétante des unions. Le recensement de 1991 révélait à ce propos qu'un comorien non célibataire contractait en moyenne deux mariages et que 51,27% des mariages contractés par les hommes recensés étaient dissous par le divorce de même que 46,74% des mariages contractés par les femmes. C'est dans l'île de Mwali que l'on note la plus forte instabilité des unions avec plus de 61% des unions contractées par les hommes qui sont rompues par le divorce. On notera, par ailleurs, que c'est cette dernière

île qui détient également le plus faible taux de polygamie, ce qui laisse supposer une corrélation négative entre polygamie et instabilité conjugale.

Les Comores accusent une forte natalité favorisée par la religion, les us et coutumes et surtout, par le laxisme en matière de responsabilités parentales et de protection de l'enfance. A l'enquête démographique et de santé de 1996, le taux brut de natalité et le taux global de fécondité générale étaient estimés à 34 pour mille et 161 pour mille respectivement. Cette natalité est soutenue par un régime de haute fécondité avec un indice synthétique de fécondité pour le pays de 5,1 enfants par femme au DHS de 1996, indice atteignant 6,4 enfants par femme à Ndzuwani contre «seulement» 4,0 enfants par femme à Ngazidja. Le niveau de la fécondité aux Comores varie, de façon importante, non seulement d'une île à l'autre mais également en fonction du milieu de résidence et du niveau d'instruction de la femme. La fécondité est plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain et la fécondité des femmes scolarisées est nettement inférieure à celles des non scolarisées.

Le RGPH de 1991 montrait que la mortalité générale aux Comores restait forte malgré une nette amélioration par rapport à la situation au recensement de 1980. Les taux bruts de mortalité qui expriment le nombre moyen de décès au cours d'une année pour mille habitants sont élevés se situant pour l'ensemble des îles à 12,46 pour mille avec un léger «avantage» pour les femmes (12,00 pour mille) sur les hommes (12,96 pour mille). Seule l'île de Ngazidja accuse un taux brut de mortalité féminine supérieur à celui des hommes et d'ailleurs supérieur également à ceux des femmes des autres îles. L'île de Ndzuwani accuse le taux brut de mortalité le plus élevé des îles (pour les deux sexes confondus) et surtout pour le sexe masculin où les écarts sont importants avec les autres îles. On notera, par ailleurs, que le taux brut de mortalité est plus élevé en ville qu'à la campagne, et cela quel que soit l'île et le sexe.

L'enfant comorien reste encore soumis à des risques de mortalité élevés. Sur mille enfants nés au cours de l'année, 59 décèdent avant leur premier anniversaire selon les données de l'enquête MICS de 2000. Ce risque était encore plus élevé antérieurement puisqu'il était estimé à 77,3 pour mille à l'enquête DHS de 1996 et à 86,2 pour mille au recensement de 1991. De même, la mortalité juvénile et infanto-juvénile, malgré leur tendance à la baisse, demeurent importantes; les quotients de mortalité juvénile et infanto-juvénile étant estimés à 15 pour mille et 74 pour mille respectivement lors du MICS de 2000. Comme pour la mortalité générale, la mortalité des enfants est plus importante à la campagne qu'en ville, un écart qui s'explique surtout par la grande différence constatée entre les deux milieux au niveau de la mortalité juvénile. Ce grand clivage entre la ville et la campagne s'explique pour l'essentiel par des facteurs socio-sanitaires meilleurs en ville (niveau d'instruction des mères, qualité des soins de santé, hygiène du milieu etc.).

Beaucoup de femmes comoriennes meurent des suites d'une grossesse ou d'un accouchement surtout du fait de la forte fécondité et de la forte prévalence dans le pays des accouchements réalisés à domicile (57% selon l'EDS de 1996) et souvent sans l'aide d'un personnel qualifié (38% selon la MICS de 2000). Le taux de mortalité maternelle est estimé à 517 femmes pour cent mille naissances vivantes par l'enquête MICS de 2000.

Le contexte social

Aux Comores, les recherches anthropologiques ont mis en évidence une organisation sociale, profondément enracinée dans la tradition et très hiérarchisée, où l'individu se fonde dans la communauté et ne peut s'affirmer qu'à travers les mécanismes imposés par elle. La famille est le socle de l'organisation et du fonctionnement social. Héritée sans doute des Chiraziens qui ont fondé les sultanats sur un système héréditaire en lignée, elle prolonge son influence jusque et y compris dans les systèmes politiques et de prise de décision. Perçue et vécue dans son sens le plus large, la notion de famille intègre quatre niveaux : la famille conjugale, la famille élargie, le lignage et le clan. Le mariage, plus particulièrement le grand-mariage, consacre la suprématie de la famille. C'est le moyen par lequel elle s'étend et se renforce. C'est d'ailleurs en cela que le mariage constitue l'acte par lequel l'individu accède aux hiérarchies sociales.

L'introduction de la religion islamique aux Comores remonterait au XIII^e siècle après J.-C. et la quasi totalité des Comoriens est musulmane. Toutefois, il faut signaler qu'ici l'Islam cohabite avec une foule de croyances et de pratiques sociales liées à la coutume et à la tradition et qui sont souvent interdites par cette religion (le culte des ancêtres et des marabouts, le recours au pouvoir des sorciers qui sont supposés capables d'agir de façon occulte sur les êtres et les destinées etc.). Il résulte de ce syncrétisme un islam traditionnel qui résiste à l'islam militant en ce sens que le pouvoir religieux n'est en définitive reconnu que s'il est doublé d'un pouvoir traditionnel.

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

La vie des Comoriens se trouve rythmée, parfois même conditionnée, par l'Islam, d'autant plus que les préceptes religieux constituent une dimension fondamentale du droit comorien (aussi bien le droit coutumier que le droit moderne). Il y a lieu de noter que l'amalgame et la confusion de préceptes religieux et de valeurs traditionnelles favorisent le maintien au sein de la société

comorienne d'archaïsmes qui ne sont pas toujours perméables à la nécessaire évolution des mentalités et des comportements ; ils constituent, à ce titre, la principale source des difficultés que rencontre la société comorienne à intégrer les progrès dans des domaines aussi importants que le statut de la femme ou la santé de la reproduction.

Les Comores vivent depuis le milieu des années quatre vingt une crise économique grave marquée notamment des taux de croissance du PIB qui restent constamment en dessous du taux de croissance de la population. La croissance économique par tête d'habitant négative et l'amplification subséquente de la pauvreté (54,7% de la population totale est classée pauvre) a détérioré les conditions de vie des populations et rendu difficile leur accès aux services sociaux de base comme l'éducation, la santé et autres eau potable. L'environnement subit toute une série d'agressions de la part de la population à cause de son ignorance ou tout simplement pour les besoins de sa survie.

Le contexte politique

Les Comores ont connu depuis 1997 une situation politique tourmentée marquée par un certain nombre de crises majeures qui ont déterminé et/ou conditionné la mise en place du nouveau cadre institutionnel actuel. La première est une crise séparatiste née de la sécession de l'île de Ndzuwani qui a autoproclamé son «indépendance» le 3 août 1997 et instauré «l'Etat d'Anjouan » rejetant toute autorité de la République sur cette île. Ndzuwani a vécu, durant pratiquement trois années, des situations difficiles avec un débarquement raté de l'armée fédérale, plusieurs affrontements internes opposant les différents clans séparatistes et un embargo décidé par l'OUA à son encontre ; Cette situation a sérieusement déstabilisé l'économie fragile de l'île et contribué à détériorer les conditions de vie déjà difficiles de ses habitants. La seconde est une crise institutionnelle puisque dans la nuit du 29 au 30 avril 1999, l'armée a pris le pouvoir dans le pays, a suspendu la constitution de 1996 et a dissout toutes les institutions y afférentes. Elle a promulgué une Charte Constitutionnelle aux termes de laquelle son Chef d'état major assumait les fonctions de Chef de l'Etat. La troisième est une crise identitaire puisque l'irrédentisme anjouanais a fait volé en éclats les fondements de la nation comorienne et les bases de la République comorienne.

Il faudra attendre presque quatre ans pour que, de conférence en conférence et sous la pression de la communauté internationale, les Comoriens se mettent d'accord pour rassembler les îles dans un nouveau cadre institutionnel supposé garantir l'unité et l'intégrité du pays. Selon la Constitution de 2001 qui régit ce nouvel ensemble, le pays porte la dénomination « Union des Comores » et constitue une République au sein de laquelle chaque île jouit d'une large autonomie

et dispose de sa propre constitution. Aux termes de cette Constitution, le domaine exclusif de l'Union se limite aux relations extérieures, à la monnaie, à la religion, à la défense extérieure et aux symboles nationaux. Toutes les autres matières relèvent soit du domaine partagé entre l'Union et les îles, soit du domaine exclusif des îles, mais la Constitution n'en fait pas la répartition et stipule simplement qu'une loi organique de l'Union fixera cette répartition. La Constitution prévoit la mise en place de communes dans chaque île.

Au niveau de l'Union, le pouvoir exécutif est exercé par le Président de l'Union (assisté de deux Vice-Présidents originaires de deux îles différentes de la sienne et d'un Gouvernement qu'il nomme) élu pour quatre ans au suffrage universel direct à un tour et selon le principe de la tournante entre les îles. Ce dernier principe stipule que les îles exercent à tour de rôle cette haute fonction ; chaque île choisit en son sein, son tour venu, par l'intermédiaire d'une élection primaire, les trois candidats (les trois personnalités arrivées en tête). Quant au pouvoir législatif, il relève d'un parlement monocaméral composé de députés dont une partie est élue au suffrage universel direct et une autre partie désignée par les assemblées des îles.

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

Le pays se trouve aujourd'hui dans la délicate phase de la mise en place des institutions constitutionnelles. Le Président de la République et ceux des îles sont déjà élus et ont formé leurs différents gouvernements respectifs ; les parlements de l'Union et des îles devraient se mettre en place assez rapidement afin de permettre notamment l'adoption de la fameuse loi organique qui doit fixer les domaines partagés entre l'Union et les îles et les champs de prérogatives afférents. En effet, l'absence de ladite loi organique a ouvert des conflits de compétences entre l'exécutif de l'Union et ceux des îles.

La genèse et les fondements de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté

L'instabilité politique et institutionnelle font que les Comores ne disposent pas d'un cadre formel global de référence pour leur développement économique et social. Cette absence d'un programme de développement national dans lequel s'inscriraient les actions des divers secteurs pour atteindre un objectif commun en application d'une stratégie macro-économique arrêtée constitue sans doute le principal handicap au développement du pays. Elle est la principale cause du peu d'efficacité enregistré par les diverses interventions mises en œuvre par les pouvoirs publics pour relancer la croissance et contrer la détérioration des conditions de vie de la population.

Le Gouvernement a donc décidé de doter le pays d'une stratégie de développement et de faire de la lutte contre la pauvreté un élément constitutif de cette stratégie. C'est ainsi qu'il a lancé l'élaboration d'une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté qui doit permettre aux Comores de se doter d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Compte tenu de la nature multidimensionnelle de la pauvreté, la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté est une stratégie transversale qui concerne l'ensemble des principaux secteurs du développement, et ce, à des degrés divers. Elle ne doit pas, pour autant, être considérée comme un super programme coiffant tous les autres programmes ; elle se veut être un cadre de référence qui oblige les programmes sectoriels à être cohérents entre eux et avec le cadre des politiques macroéconomiques, en se concentrant évidemment sur l'objectif stratégique de réduction de la pauvreté dans leurs secteurs respectifs.

L'articulation entre la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté d'une part, et les politiques macroéconomiques et sectorielles d'autre part, reste un processus dynamique qui fonctionne dans les deux sens. D'un côté, les actions proposées dans le cadre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté devront prendre en compte les politiques et les actions en cours ou déjà planifiées ; de l'autre, les ministères devront s'assurer que leurs politiques et programmes cadrent avec les orientations de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

L'objectif et le contenu du présent document

Le cadre de référence pour l'élaboration de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté fixe le 31 mai 2002 comme date indicative pour la fin des travaux d'élaboration du DSRP. Il s'agit ici du document intérimaire de cette stratégie (DSRP intérimaire) qui est élaboré

dans l'objectif de permettre au gouvernement de disposer assez rapidement, en attendant le DSRP final, d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

Le présent document est constitué de neuf chapitres, y comprise cette introduction. Le deuxième chapitre décrit la démarche d'élaboration de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Le troisième chapitre analyse l'environnement macroéconomique alors que le quatrième chapitre porte sur l'analyse qualitative et quantitative des conditions de vie et de la pauvreté aux Comores. Le cinquième chapitre analyse les performances, contraintes et opportunités sectorielles. Le sixième chapitre décrit les objectifs, les axes stratégiques et les actions prioritaires retenus dans le cadre de la SCR. Le huitième chapitre présente le cadre de suivi-évaluation de la stratégie. Enfin, le dernier chapitre propose un calendrier pour la finalisation du DSCR