



Mémoire Présenté
par : Abdelaziz
RIZIKI MOHAMED

ROYAUME DU MAROC
UNIVERSITE MOHAMMED V
FACULTE DES SCIENCES
JURIDIQUES,
ECONOMIQUES ET SOCIALES

**La contribution des organisations non
gouvernementales au développement en
Afrique : cas des Comores**

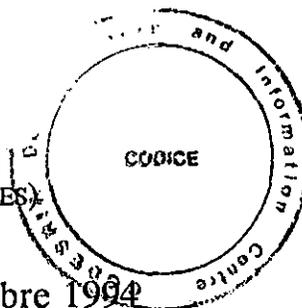
Annee universitaire 1994-1995

ROYAUME DU MAROC
UNIVERSITE MOHAMMED V

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES,
ECONOMIQUES ET SOCIALES

RABAT-AGDAL

MEMOIRE D'ETUDES SUPERIEURES
(DROIT PUBLIC - RELATIONS INTERNATIONALES)



Préparé et soutenu publiquement le 15 Octobre 1994

Par

Abdelaziz RIZIKI MOHAMED

THEME

**LA CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS
NON GOUVERNEMENTALES AU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE:
CAS DES COMORES**

Jury

Président

Monsieur Bohout EL MELLOUKI RIFFI
Professeur à la Faculté des Sciences
juridiques, économiques et sociales de Rabat.

Suffragants

Monsieur Abdelkader KADIRI
Professeur à la Faculté des Sciences
juridiques, économiques et sociales de Rabat.

Monsieur Mohamed LAMOURI
Professeur à la Faculté des Sciences
juridiques, économiques et sociales de Rabat.
Directeur général de l'Institut supérieur de
journalisme de Rabat.

03 JUIN 1996

Année universitaire 1994-1995

*A la mémoire
de ma mère
et de mon ami
Mohamed-Abdoulatif Moustakim*

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Etant très touché par la bonne volonté et la disponibilité dont a fait preuve Monsieur Bohout EL MELLOUKI RIFFI, en consacrant son temps et ses compétences à une entreprise aussi modeste que la mienne, avec la rigueur intellectuelle qu'on lui connaît, je ne peux manquer cette occasion de lui témoigner toute ma reconnaissance.

Je voudrais exprimer ma gratitude à Messieurs les professeurs Mohamed LAMOURI et Abdelkader KADIRI pour l'honneur qu'ils me font en acceptant de contribuer à l'amélioration du contenu de ce mémoire.

Je souhaite remercier également le CODESRIA (Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique), qui m'a accordé une subvention destinée à financer mes travaux de recherches sur l'action des ONG (Organisations non gouvernementales) aux Comores.

PRINCIPAUX SIGLES

AFVP	: Association française des volontaires du progrès
AIFO	: Amis italiens de l'Association Raoul Follereau
APOI	: Annuaire des pays de l'océan Indien
BCS	: Bretagne Comores santé
CIES	: Centre international des étudiants et stagiaires
FAM	: Fédération des associations de Mutsangamuhumi
FED	: Fonds européen de développement
IERAM	: Foyer d'échanges et de rencontres administratifs mondiaux
FIDH	: Fédération internationale des droits de l'homme
FMI	: Fonds monétaire international
FTDA	: France terre d'asile
FRF	: Franc français
GTZ	: Organisme allemand de coopération internationale
MAP	: Médecine, aide et présence
ONG	: Organisation non gouvernementale
PNUD	: Programme des Nations-Unies pour le développement
USAID	: Agence américaine pour le développement international
UCJS	: Union culturelle de la jeunesse de Salamani

TABLE DES MATIÈRES

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION 1

I - De nouveaux acteurs du développement africain: Les ONG 1

 A - Les ONG: Un essai de définition 1

 B - Les ONG: Genèse et évolution 4

 1 - Le contexte historique 2

 2 - Le cadre politico-institutionnel 4

 3 - L'état du développement de l'Afrique 5

II - Les Comores: Un espace privilégié pour l'intervention des ONG 10

 A - Aperçu géographique 10

 B - L'évolution politique 1

 C - Situation socio-économique et participation
 des ONG aux projets de développement des Comores 1

PREMIERE PARTIE

**Présentation des ONG
contribuant au développement des Comores**

CHAPITRE PREMIER - Les ONG opérant aux Comores: des organisations à identifier M

Section I - Les données du problème M

- Paragraphe 1 - L'identification des ONG oeuvrant aux Comores: une opération nécessaire
- Paragraphe 2 - L'identification des ONG oeuvrant aux Comores: une opération difficile

Section II - Les résultats des tentatives d'identification des ONG opérant aux Comores :

- Paragraphe 1 - Exposé du résultat de l'identification
- Paragraphe 2 - Appréciation du résultat de l'identification
- A - Les Etats de rattachement des ONG opérant aux Comores
- B - Nature et personnalité des ONG intervenant aux Comores
- 1 - La base laïque ou confessionnelle des ONG
- 2 - L'origine publique ou privée des ONG
- C - L'envergure de ONG
- D - L'intervention des ONG
- 1 - Les domaines d'action
- 2 - Les interventions directes et indirectes

SECTION II- Les moyens financiers et matériels	51
Paragraphe 1 - Présentation du budget	51
Paragraphe 2 - Le financement des opérations des ONG	52
A - Les moyens propres aux ONG opérant aux Comores	52
B - Les moyens provenant d'autres sources	54
1 - Les moyens en provenance de sources privées	54
2 - Les moyens provenant de sources publiques	55
a - <i>Les crédits consentis par les collectivités publiques nationales</i>	55
b - <i>L'apport financier des organisations intergouvernementales</i>	57

DEUXIEME PARTIE

Contribution au développement des Comores

CHAPITRE PREMIER - Participation au développement économique et social des Comores	61
---	----

SECTION I - L'apport des ONG à la promotion du cadre humain comorien	61
---	----

Paragraphe 1 - L'intervention des ONG dans le domaine sanitaire	61
A - Un programme ambitieux: Le "Projet Pomoni" (Languedoc Comores)	62
B - Autres programmes sanitaires	64
1 - L'apport de Caritas-Comores	64
2 - La contribution du Lion's Club de Moroni	65
3 - L'initiative dirigée par Handicap international	65
Paragraphe 2 - L'intervention des ONG dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de la culture	65
A - Les opérations conduites sur le terrain	66
B - L'octroi de bourses d'études et de stage	69
Paragraphe 3 - L'apport des ONG en matière d'adduction d'eau	71
Paragraphe 4 - L'action des ONG en matière des droits de l'homme	74
A - L'intervention des ONG en faveur des droits de l'homme: pourquoi?	74
B - L'intervention des ONG en faveur des droits de l'homme: comment?	77
1 - Auprès des pouvoirs publics	77
2 - Auprès de l'opinion publique	80
3 - Autres activités	81

SECTION II - L'apport des ONG au progrès du monde rural et à la sauvegarde de l'environnement	82
Paragraphe 1 - L'action entreprise en faveur du secteur agricole	82
A - L'évaluation des difficultés de la paysannerie locale et de leurs retombées	82
B - Les politiques d'encadrement du monde rural	83
Paragraphe 2 - L'action en faveur de la sauvegarde de l'environnement	86
A - La raison d'être de l'engagement des ONG en faveur l'environnement	86
B - Le travail accompli par les ONG pour la sauvegarde de l'environnement	88
CHAPITRE II - Contribution à l'émergence et à la consolidation du mouvement associatif local	91
SECTION I - Les conditions et modalités de l'avènement du mouvement associatif comorien	91
Paragraphe 1 - Les raisons présidant à l'émergence et à la consolidation du mouvement associatif considéré	91
Paragraphe 2 - Les contraintes inhérentes à l'action des ONG en faveur du mouvement associatif local	94
A - Les contraintes d'ordre sociologique	94
B - Les contraintes d'ordre politique et administratif	96
C - Les contraintes d'ordre économique et financier	99
Paragraphe 3 - Les atouts liés au processus d'émergence du mouvement associatif local sous l'impulsion des ONG	100
A - La prédominance d'un esprit communautaire au sein de la population	100
B - Les avantages de nature politique	102
SECTION II - Tentatives d'évaluation du processus	105
Paragraphe 1 - La mise en évidence de l'apport des ONG	105
A - L'influence des ONG sur le phénomène associatif	105
B - La collaboration entre les mouvements associatifs international et local: évolution et perspectives	108
Paragraphe 2 - La nature des associations locales apparues et consolidées sous l'impulsion des ONG	109
A - Les associations locales de la première génération	109
1 - Les associations sociales, culturelles et sportives	109
2 - Les groupements locaux à caractère revendicatif	110

	Pages
B - Les associations locales de la seconde génération	111
1 - Un mouvement associatif comblant les vides de l'Etat	111
2 - Un secteur associatif de défense des droits de l'homme	112
3 - Un phénomène associatif orienté vers de nouvelles activités à connotation scientifique	113
4 - Un phénomène associatif multi-sectoriel et/ou générateur de revenus	114
 CONCLUSION GENERALE	 116
 ANNEXES	 123
■ LES ONG: QUELQUES TEXTES DE BASE À USAGE INTERNE - LE CAS DE L'AFVP	
- CHARTE DES VOLONTAIRES DU PROGRES	124
- ENGAGEMENT DE VOLONTARIAT	127
■ SYNTHESE	
- PREPARATION ET MISE EN OEUVRE D'UNE OPERATION DE DEVELOPPEMENT - LE CAS DE L'AFVP	135
 BIBLIOGRAPHIE	 137

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

**LA CONTRIBUTION DES
ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES
AU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE:
CAS DES COMORES**

Mise à jour : Mars 1996

"Parce qu'elle est celle de chaque homme, la souffrance relève de l'Universel. Le droit des victimes à être secourues par des volontaires qui se veulent professionnellement neutres, dans ce qu'on a appelé, il y a peu, "le devoir d'ingérence" humanitaire dans les situations d'extrême urgence, tout cela, n'en doutons pas, figurera un jour dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tant il est vrai qu'aucun Etat ne peut être tenu pour propriétaire des souffrances qu'il engendre ou qu'il abrite».

François MITTERRAND, Paris, 5 octobre 1987.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

L'étude entreprise porte sur une réalité qui, en dépit de la médiatisation dont elle fait l'objet, reste relativement mal connue: en témoigne, le peu de place qu'elle occupe dans les ouvrages consacrés au droit international général.

En effet, «... malgré le très vif intérêt suscité par le sujet, une littérature synthétique fait défaut».⁽¹⁾ Aussi, le présent travail est-il destiné à aider à combler cette lacune, à faire connaître ces nouveaux acteurs des relations internationales que sont les ONG, notamment à travers leur action en matière de développement.

Il reste, avant de s'y employer, à préciser que le terme "contribution" figurant dans l'intitulé du thème n'est pas fortuit. Il vise à éviter l'utilisation de concepts tels qu'«aide et assistance», qui supposent l'inexistence d'un «véritable dialogue, compte tenu de l'absence d'égalité entre les parties».⁽²⁾ De même, "contribution" suggère que les ONG n'ont ni l'ambition, ni les moyens de jouer le rôle de vecteurs principaux dans le domaine du développement. Ce dernier est un processus complexe, qui nécessite la participation de divers organismes, publics et privés, nationaux et étrangers.

Pour avancer dans l'analyse, il importe de nous interroger, à présent, sur les ONG en tant que facteurs récents du développement en Afrique, et sur le terrain où elles sont appelées à se déployer en particulier: *les Comores*.

I - DE NOUVEAUX ACTEURS DU DEVELOPPEMENT AFRICAIN: LES ONG

Pour mieux comprendre la nature de la participation des ONG au développement des pays africains, il conviendrait de s'entendre sur leur signification, avant de tenter d'étudier leurs caractéristiques fondamentales et d'en analyser la genèse et l'évolution.

A - Les ONG : Un essai de définition

Elles constituent un phénomène marqué profondément par sa diversité et sa pluralité; elles ont, en plus, la particularité d'être sans définition et sans appellation fixes. Les divergences apparues au sein de la doctrine sont là pour nous les rappeler à tout moment.

Ainsi, pour le procureur général français, *André Boissarle*, qui a longtemps été président de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), les organisations non gouvernementales sont, avant tout, des associations qui se chargent de représenter l'opinion publique internationale auprès des organisations internationales, ces dernières étant des institutions composées d'Etats, dont la principale préoccupation reste leurs intérêts nationaux respectifs.⁽³⁾

⁽¹⁾ Ligue française des droits de l'homme: *Avant-propos*, in *Après-demain* (mensuel, Paris) N° 313, avril, 1989, P.4.

⁽²⁾ El Mellouki Riffi (B.): *La politique française de coopération avec les Etats du Maghreb 1955-1987*, Publisud/Toubkal, Paris/Casablanca, 1989, (Cf. introduction).

⁽³⁾ Cf. Blum (M.): *A la recherche d'une définition*, *Après-demain*, op. cit., p.6.

Sans s'éloigner de cette optique, **Michel Blum** soutient, quant à lui, qu'«... une ONG était une association internationale de libres citoyens qui entendaient dépasser les égoïsmes internationaux pour oeuvrer ensemble pour le triomphe de quelques grandes idées».⁽⁴⁾

Pour **Simone Dreyfus**, par contre, «Les organisations non-gouvernementales sont composées de sujets de droit interne, personnes physiques et morales relevant d'Etats différents. Comme leur nom l'indique, elles ne sont pas intergouvernementales. Une terminologie impropre et imprécise est cependant utilisée, qui amène à les qualifier d'organisations "internationales" non gouvernementales».⁽⁵⁾

Par ailleurs, dans sa résolution 288 en date du 27 février 1950, le Conseil économique et social de l'ONU met en exergue ce caractère international et considère qu'une ONG s'entend de toute organisation dont la dimension dépasse le cadre d'un seul Etat, mais dont la mise en place n'est pas définie par un accord intergouvernemental.

Notons également que certains auteurs font de la coopération en vue du développement, la base de l'activité des associations étudiées; **Jean-Marc Bauchot** fait sienne cette conception et mentionne à cet égard que «les ONG sont constituées de groupes qui réfléchissent et agissent par solidarité pour et avec les pays du Sud ou les pays en voie de développement. Les ONG constituent le bras de la société civile en action dans la coopération, l'aide humanitaire et le développement. Cette action est fondée sur le volontariat et chaque personne peut si elle le désire, participer à la coopération internationale à travers une ONG».⁽⁶⁾

Il résulte de ce qui précède que plusieurs critères s'offrent quant à la définition du concept "ONG"; ceux retenus par le professeur **Mario Bettati** semblent, cependant, correspondre mieux à la réalité considérée. Pour préciser les contours du terme en question, celui-ci fait appel à «trois faisceaux d'indices cumulatifs».

Il s'agit, en l'occurrence, du caractère international de la composition et des objectifs des ONG, de la nature privée de leur constitution et du bénévolat sur lequel se fonde leur apport.⁽⁷⁾

Si ces paramètres font généralement l'unanimité, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent être nuancés. En outre, il existe des associations ayant comme membres des ressortissants d'un seul pays ou des collectivités publiques. De plus, l'activité de certaines ONG qui luttent contre la misère, peut générer d'importantes ressources financières au profit des communautés de base.

Il est permis ainsi de constater, d'une part, que la définition des ONG soulève des difficultés; mais cela n'empêche pas ces groupements d'avoir une existence et une activité effectives: «Alors, (...) comment, enfin définir les ONG ? Je ne le sais pas toujours exactement mais je sais qu'elles existent et qu'avant même d'être définies, elles sont déjà irremplaçables»⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ **Blum (M.):** *op. cit.*, p. 5.

⁽⁵⁾ **Dreyfus (S.):** *Droit des relations internationales. Eléments de droit international public.* Editions Cujas - Collection Synthèse, Paris, 1987, p. 96.

⁽⁶⁾ **Bauchot (J-M.):** *Dossier, les ONG*, in *Taxi-Brousse* (journal d'information et de liaison de Bioforce-Aquitaine et de l'Association des agents de développement international d'Aquitaine), N°15, octobre 1992, p. 12.

⁽⁷⁾ **Bettati (M.):** *La contribution des organisations non gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales*, in **Bettati (M.) et Dupuy (P-M.):** *Les ONG et le droit international*, Economica, Paris, 1986, pp. 8 à 10.

⁽⁸⁾ **Blum (M.):** *op. cit.*, p. 7.

D'autre part, nous assistons, sur le plan terminologique, à une controverse de plus en plus profonde sur la dénomination "ONG". En somme, d'aucuns soutiennent que le concept étudié fait l'objet d'un usage universel, et que malgré ceci, il est actuellement «*récusé*». **Bauchot** est de cet avis et fait prévaloir l'opinion selon laquelle «*organisation de solidarité internationale*» est un «*terme plus positif*». Pour l'intéressé, il est significatif de remarquer que l'expression proposée présente l'avantage de donner une définition basée sur l'objet et non sur le contraire d'"ONG".⁽⁹⁾

Charles Condamines souscrit à ce point de vue et souligne que, «*s'agissant d'identifier précisément un objet, les définitions négatives sont rarement satisfaisantes. La notion d'ONG n'échappe pas à ce travers*».⁽¹⁰⁾ Il rappelle, par ailleurs, que l'appellation «*association sans but lucratif*» (ASBL) reste privilégiée en Belgique.

Le professeur **Langrod** pousse plus loin cette remise en cause. Dans un premier temps, il part de l'idée selon laquelle la composition et le financement de certaines ONG par des personnes morales publiques portent une entorse à leur caractère non gouvernemental. Dans un second, il considère qu'il est nécessaire de parler d'«*organisation nationale privée sans but lucratif*» par opposition à «*organisme national ou international à but lucratif*».⁽¹¹⁾

Une autre opinion mérite considération: il s'agit de celle exprimée par le professeur **Pierre-François Gonidec**, en marge d'une conférence qu'il a animée à la Faculté de Droit de Rabat sur "*La démocratie et le développement en Afrique - Les influences externes*": au-delà de l'appellation elle-même, l'intéressé s'est interrogé sur le caractère non gouvernemental des associations de solidarité internationale: «*Est-ce qu'on peut vraiment parler d'ONG, c'est-à-dire d'organisations privées, non-gouvernementales [...], à partir du moment où ces ONG-là dépendent, pour fonctionner, des crédits qui sont fournis soit par l'étranger, soit par l'Etat [...] dans lequel elles ont leur siège social?. Est-ce qu'on peut encore parler d'organisations non gouvernementales dans la mesure où celles-ci dépendent presque à 100% des crédits étatiques?*»⁽¹²⁾; questions pertinentes!

Ces données soulignées, il n'est pas inutile de rappeler les conditions et le contexte qui ont marqué l'apparition et la consolidation des ONG en tant que mouvements internationaux et agents du développement africain.

⁽⁹⁾ **Bauchot (J.M.)**: *op. cit.*, p. 12.

⁽¹⁰⁾ **Condamines (Ch.)**: *Les ONG: comment ne pas être gouvernemental?* *Cosmopolitiques*, Paris, juin 1988, in **Bessis (S.)**: *Les associations d'aide au tiers-monde (ONG) à la croisée des chemins*, la Documentation française, N° 615, Paris 1989, p. 6.

⁽¹¹⁾ **Langrod (Georges)**: *L'évaluation du rôle des organisations non-gouvernementales*, in *Associations internationales*, N°8, année 1955, p. 508.

⁽¹²⁾ **Gonidec (P.F.)**: *Démocratie et développement en Afrique - Les influences externes*. Faculté de Droit de Rabat, 20 avril 1993 (document sonore).

B - Les ONG : Genèse et évolution

Pour une bonne partie de la doctrine, les ONG, du moins dans leur forme actuelle, sont apparues vers 1617. *Borko D. Stosic*, lui, fait remonter leur émergence à la seconde moitié du XIX^e siècle.⁽¹³⁾

Pittman Potter aborde dans le même sens et affirme, de surcroît, qu'«*avant même que les Etats inclinassent à s'associer en une formule de coopération tant soit peu étendue, des personnes privées étaient déjà disposées - et désireuses - d'associer leurs activités par-dessus les frontières qui les séparaient*»⁽¹⁴⁾

Notons, qu'entre 1909 et 1984, le nombre de ces associations a été multiplié par 105, contre dix pour les organisations inter-gouvernementales au cours de la même période. Plus précisément, on est passé de 176 ONG en 1909 à 4235 en 1987⁽¹⁵⁾. Il va sans dire, mais il vaut mieux l'explicitier que cette prolifération n'a pas été partout la même. Autant dire que la carte géographique de ces acteurs présente de grandes disparités régionales. Le professeur *Bettati* en est très conscient. D'après lui, le processus de prolifération des ONG reste marqué par ce qu'il appelle une «*diversification géopolitique sensible*», due au rôle de pionniers joué par l'Europe et l'Amérique du Nord en ce qui concerne l'expansion du mouvement associatif international, dès le début du XX^e siècle. Bien évidemment, même avec le regain d'intérêt enregistré dans les pays sous-développés à propos des associations humanitaires, celles-ci restent avant tout une réalité fortement marquée par l'apport de l'Occident.⁽¹⁶⁾

C - La participation des ONG au développement en Afrique

La promotion des ONG en tant que nouveaux vecteurs du développement africain se situe dans un cadre historique, politique et socio-économique bien précis.

1 - Le contexte historique

Celui-ci s'entend des conditions dans lesquelles le continent africain fut colonisé et décolonisé

Pour *J-M. Bauchot*, par exemple, «*Si la création effective d'associations d'aide aux populations du tiers-monde date des indépendances africaines, l'action pour l'aide au développement remonte bien avant. Elle était alors conduite en particulier par des missionnaires, pragmatiques qui vantaient autant la gloire de Dieu que le progrès des hommes. La nouveauté en ces débuts d'années 90, vingt ans après les combats idéologiques des années 70 - le capitalisme ennemi du développement, vive le tiers-mondisme politique - est la popularité des ONG*».⁽¹⁷⁾

⁽¹³⁾ A ce sujet, voir *Stosic (Borko D.) : Les organisations non gouvernementales et les Nations-Unies*, Librairie Droz, Genève, 1964.

⁽¹⁴⁾ *Potter (Pittman): An introduction to the study of international organizations*, Appleton-Century-Crofts Inc., New-York, 1948, p. 33.

⁽¹⁵⁾ Cf. *Yearbook of international organizations*, 1986-1987.

⁽¹⁶⁾ *Bettati (M.): op. cit.*, pp. 2-3.

⁽¹⁷⁾ *Bauchot (J-M.): op. cit.*, pp. 12-13.

Au demeurant, les liens tissés durant la colonisation n'ont pas manqué de favoriser l'élan de solidarité, ou du moins, l'intérêt de certains groupements privés et bénévoles européens vis-à-vis de l'Afrique.

Néanmoins, l'action qui en résulte n'est pas toujours dictée par des mobiles de solidarité et charité internationales: le professeur Gonidec note à ce propos que les organismes étudiés font partie «...de ce qu'on pourrait appeler, dans les termes de Gramsci "les appareils idéologiques d'Etat"»⁽¹⁸⁾, signifiant ainsi que des motivations politiques peuvent faire agir les ONG, même involontairement.

2 - Le cadre politico-institutionnel

Dans plusieurs situations, Les ONG constituent un prolongement de leur Etat d'origine, se déploient sous leur impulsion ou en harmonie avec eux. Ce qui fera dire à *Mohammed Bedjaoui* que le phénomène associatif international doit être observé avec beaucoup de précautions puisque les ONG propagent des messages pouvant être ambigus, puisque dépassant le simple et généreux cadre de l'assistance humanitaire. Des implications politiques sont fréquentes et doivent être analysées avec minutie.⁽¹⁹⁾

De plus, l'intéressé cite *Laurence Jourdain*, pour qui «*La distinction radicale entre enjeu humanitaire et enjeu géopolitique relève d'une certaine angélisme*» puisque «*les ONG sont avant tout des émanations des sociétés occidentales et portent, en tant que telles, des valeurs spécifiques...*».⁽²⁰⁾

Prenons l'exemple de la France, en raison de l'importance de son action non-gouvernementale en Afrique subsaharienne en général, et aux Comores en particulier.

M. *Jean-Pierre Cot*, ancien ministre de la coopération et du développement déclarait: «*Le rôle des ONG me paraît essentiel, car il est complémentaire de celui des Etats... Lorsque nous parlons de coopération avec les peuples, c'est par l'intermédiaire des ONG que cette coopération peut se réaliser de manière directe, atteindre les communautés de base, promouvoir le développement auto-centré*».⁽²¹⁾

M. *Jacques Pelletier*, ex-ministre de la coopération, lui aussi, part du même principe; il se sert, pour ce faire, du cas précis de l'AFVP⁽²²⁾ et soutient que le ministère français de la coopération et du développement collabore de longue date avec l'ONG précitée. M. *Pelletier* fait observer, à cet égard, que ce rapprochement entre le ministère dont il a eu la responsabilité et le mouvement associatif est un facteur ayant le mérite de développer l'identité des vues, la «*confiance mutuelle et une certaine complémentarité*».⁽²³⁾

⁽¹⁸⁾ Gonidec (P-F.): *Démocratie... op. cit.*

⁽¹⁹⁾ *Bedjaoui (Mohammed): La portée incertaine du concept nouveau de "devoir d'ingérence" dans un monde troublé: quelques interrogations*; communication faite à l'Académie du Royaume du Maroc, le 15 octobre 1991, p. 14. (Discours original).

⁽²⁰⁾ *Jourdain (Laurence): L'enjeu humanitaire dans les relations internationales: l'étude du cas de la famine éthiopienne*, in *Bulletin des associations transnationales*, Bruxelles 1989, n°6 p. 330, cf. *Bedjaoui, op. cit.*, p.15.

⁽²¹⁾ Cité par *Ravel (Georges): Les organisations non-gouvernementales françaises et l'aide au développement*, MFI-RFI N°B3802, Paris, avril 1984.

⁽²²⁾ *AFVP: Association française des volontaires du progrès* (Cf. infra, présentation des ONG opérant aux Comores).

⁽²³⁾ Interview accordée à *Volontaires*, revue de l'AFVP, N°7, (1989), Paris, p. 16

Le prédécesseur du ministre précité, *Michel Aurillac*, a pu, de son côté, écrire que le ministère de la coopération a ouvert aux ONG qui s'intéressent aux problèmes de développement, les crédits du Fonds d'aide et de coopération.⁽²⁴⁾ C'est une initiative destinée à soutenir les opérations du mouvement associatif et d'assurer une bonne coordination entre elles. Selon *M. Aurillac*, cette nouvelle formule de coopération internationale fait l'objet d'une attention particulière de la part des «partenaires de la France».⁽²⁵⁾

Dans l'Hexagone, cette collaboration entre les ONG et les pouvoirs publics est incontestable. A preuve, la création au sein du ministère de la coopération d'un département réservé à la «coopération non gouvernementale», étant bien noté que ce département est commun au ministère des Affaires étrangères et à celui de la coopération.

Une autre initiative mérite d'être rappelée, à savoir: la convocation par le chef de l'Etat français, d'une réunion avec le secteur associatif en vue de la préparation du sommet des Nations-Unies sur le développement et l'environnement (Rio de Janeiro, Brésil; juin 1992), et de l'adoption d'une position commune à cette fin.

En effet, du 17 au 20 décembre 1991, s'est tenue à Paris, une conférence mondiale des ONG. Dénommée "*Les racines de l'avenir*", cette rencontre est totalement financée par le gouvernement français et concrétise une idée tant défendue par le président *François Mitterrand*: faire en sorte que les ONG, en tant qu'incarnation de la société civile internationale puissent prendre une part active à la CNUED ⁽²⁶⁾ de Rio de Janeiro sus-mentionnée.⁽²⁷⁾ Il est utile de préciser que, «confiée à un comité de pilotage constitué en 1990 et composé du CLEI ⁽²⁸⁾ et de quelques autres ONG, l'organisation de la conférence a demandé beaucoup de sueur et de temps. Les participants ont été sélectionnés selon des critères très stricts... Ainsi, la recycleuse de Bogota ou le paysan malien ont pu faire entendre leur voix».⁽²⁹⁾

Ce sont autant de manifestations de l'importance accordée aux ONG par les autorités françaises, qui les érigent au rang d'acteurs - parmi d'autres - de leur politique de coopération et de développement en Afrique.

En somme, emboîtant le pas à leur Etat d'origine, les associations internationales du pays considéré choisissent l'Afrique, l'accent étant mis sur sa partie subsaharienne ayant subi la domination coloniale française et qui fait partie aujourd'hui de l'espace francophone.

Si les ONG en cours d'examen accordent la priorité à la zone indiquée au même titre que les pouvoirs publics, ceci n'est pas dû au hasard; en outre, les deux tiers de l'aide publique française au développement, aide accordée aux pays du tiers-monde, sont octroyés à l'Afrique subsaharienne francophone.⁽³⁰⁾

⁽²⁴⁾ L'objet de ce Fonds «est de financer l'aide française accordée sous formes de subventions aux Etats d'Afrique et de l'Océan Indien qui ont passé avec la France des accords coopération...»
In *Feuer (Guy) et Cassan (Hervé): Droit international du développement*. Dalloz, Paris, 1991, p.443.

⁽²⁵⁾ *Aurillac (M.): L'Afrique à coeur. La coopération: un message d'avenir*, Berger-Levrault, Collection Monde en devenir, Paris 1987, p. 171.

⁽²⁶⁾ CNUED: *Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement*.

⁽²⁷⁾ *Boukhari (Sophie): Conférence de Rio sur l'environnement et le développement: les ONG font entendre leurs voix*, MFI-RFI, N° B3804 du 8 avril 1992.

⁽²⁸⁾ CLEI: *Centre de liaison pour l'environnement international* (Nairobi, Kenya).

⁽²⁹⁾ *Boukhari (S.): Conférence... op. cit.*

⁽³⁰⁾ Cf. *Institut Panos: Rapport du programme de recherche et d'information sur le développement du monde associatif africain francophone*. Paris, Avril 1989, cité par *Bessis (Sophie): op. cit.*, p.16.

Dans le même ordre d'idées, interrogeons-nous sur l'option par le mouvement associatif hexagonal pour l'Afrique noire et non pour la partie septentrionale du continent. Ces ONG s'intéressent beaucoup plus à la zone subsaharienne qu'aux pays du Maghreb, en raison du nationalisme de ces derniers, celui-ci étant jugé pointilleux compte tenu des conditions dans lesquelles l'Afrique du Nord française a accédé à la souveraineté. S'y ajoute l'absence dans cette région des institutions d'assistance mises sur pied en Afrique noire. *M. El Mellouki* fait observer à cet égard qu'«*il n'existe, aux yeux l'ex-Etat colonial aucun gage de continuité autrement dit, aucune structure d'accueil à l'intérieur de laquelle les indépendances maghrébines viendraient s'insérer, et, avec elles les liens tissés par le passé...*».⁽³¹⁾

Une question se pose, dès lors : outre les raisons invoquées, comment l'ancienne métropole a-t-elle préparé le terrain pour le déploiement de ses ONG - directement ou indirectement - en Afrique noire française?

Pour y répondre, notons, tout d'abord, que dans ce domaine, l'oeuvre du Général De Gaulle fait figure de pierre de touche. Il n'est pas inutile de rappeler, à cet effet, la Conférence de Brazzaville qui mettait en chantier un projet d'Union française, à propos duquel, *De Gaulle* déclarera plus tard aux peuples d'outre-mer : «*Nous devons établir sur le mode fédéral les liens de notre union*» (discours du 13 juillet 1958).⁽³²⁾

Cette Communauté franco-africaine qui, de toute évidence, ne concernait pas le Maghreb, n'a pas connu les succès escomptés; ce qui n'a pas empêché l'émergence et le maintien d'autres liens entre les deux ensembles. Ces relations sont de plusieurs natures. Elles sont, pour la plupart, facilitées par la personnalité des chefs d'Etat d'Afrique dont certains ont été au parlement (le Comorien Ahmed Abdallah), dans le gouvernement (Houphouët-Boigny), dans les universités (Senghor), ou dans l'armée (Eyadéma, Bokassa) de l'ex-métropole, dont ils gardent parfois la nationalité (Abdallah, Bokassa, Senghor...).

Toutefois, la politique africaine de Paris se trouve consolidée aussi et surtout, par les mécanismes mis en place au lendemain des indépendances africaines; par ces mécanismes, nous entendons, notamment, le Fonds d'aide et de coopération, les missions permanentes de coopération, la zone Franc,⁽³³⁾ le ministère de la coopération et du développement, les traités de coopération militaire et de défense.⁽³⁴⁾

⁽³¹⁾ *El Mellouki Riffi (B.)*: *La politique française... op. cit.*, p.34.

Voir aussi, du même auteur: *La politique française de coopération née de la décolonisation en Afrique: Un essai de comparaison entre sa dimension nord-saharienne et sa dimension subsaharienne.*
Colloque international d'Aix-en-Provence, 30 sept.-3 oct. 1993 sur les «décolonisations comparées».

⁽³²⁾ Voir: *De la Gorce (Paul-Marie) et Schor (Armand-Denis)*: *La politique étrangère de la V^{ème} République*
PUF - "Que sais-je ?" Paris, 1992, pp. 15-26.

⁽³³⁾ *Magnard (Franck) et Tenzer (Nicolas)*: *La crise africaine: quelle politique de coopération pour la France?* PUF, Paris, 1988, pp. 171-172.

⁽³⁴⁾ Cf. *Magnard et Tenzer* : *op. cit.*

Parallèlement, il existe des procédés moins avouables: le recours à des hommes comme Bob Denard (au Zaïre, Gabon, Comores, Biafra...) ou le colonel Mansion (République centrafricaine).⁽³⁵⁾

Il conviendrait de noter qu'il n'y a pas souvent des relations directes entre mercenariat (Bob Denard étant le plus célèbre des mercenaires) et volontariat ; au demeurant, le mercenariat - du moins dans le contexte comorien - est soutenu par la France qui y voit un moyen de renforcement de son emprise sur les Comores. Cette mainmise favorise à son tour l'activité des associations non gouvernementales.

Mentionnons, enfin, l'influence de la France sur des organisations de coopération multilatérale⁽³⁶⁾ qui agissent parfois par l'intermédiaire des ONG.

Ce vaste réseau de relations milite en faveur de la création d'un climat favorable à l'intervention desdits groupements en Afrique subsaharienne.

Toutefois, un problème se pose pour des raisons à la fois politiques et juridiques: l'activité des ONG en Afrique subsaharienne est souvent analysée comme étant une manifestation coloniale se heurtant à la souveraineté des pays concernés. Ce problème divise l'opinion publique en partisans et adversaires de ce qu'on appelle désormais "droit ou devoir d'ingérence" ou "assistance humanitaire".

Pour les uns, l'indépendance ne doit pas constituer un obstacle à l'action non gouvernementale en raison de l'urgence de secourir les populations en détresse. C'est un point de vue occidental auquel se rallie une partie de l'opinion africaine (la société civile).

Pour les autres, l'Etat africain a le droit de fixer des restrictions aux ONG, au nom de sa souveraineté. Les dirigeants africains soutiennent cette conception qui est celle de certains milieux intellectuels occidentaux.

Mais, face aux problèmes de développement de l'Afrique, ces considérations pèsent peu.

3 - L'état du développement de l'Afrique

Tout ou presque a été écrit ou dit sur le retard du continent africain en matière de développement. Mais que signifie ce terme pour lequel se multiplient les activités d'organismes publics et privés étrangers ?

C'est une interrogation, qui soulève un problème majeur. *Marie-Adèle Ribeiro*, volontaire de l'AFVP, constate à cet égard qu'il y a une «maldéfinition»: elle indique, à l'appui de son argumentation, que «partout, il est question de développement des pays du tiers-monde. On en fait des centaines de discours, on en écrit des millions d'articles, mais une chose m'a cependant frappée: ce n'est que bien rarement que l'on dit ce qu'est le développement. En trouver une définition relève [pratiquement] de l'exploit, alors qu'une énergie fabuleuse y est consacrée».⁽³⁷⁾

⁽³⁵⁾ Voir *Leymarie (Philippe): La rédemption du fils prodigue, Le Monde diplomatique*, Paris, Avril 1993, p.19. Philippe Leymarie rappelle, par ailleurs, que de tels «officiers [...] étaient les détenteurs réels du pouvoir exécutif au Tchad, en Centrafrique, aux Comores» et que le pouvoir de Denard «aux Comores [prit fin] en janvier 1990, après que le président Abdallah eut été assassiné en sa présence voire de sa main», Cf. *Le Monde diplomatique*, Novembre 1994, p.8.

⁽³⁶⁾ Cf.: *Cot (J.P.): A l'épreuve du pouvoir, le tiers-mondisme pour quoi faire?* Seuil, Paris 1984, p.103. Voir également: *Duroselle (Jean-Baptiste): Histoire diplomatique, de 1919 à nos jours*, 9^{ème} édition. Dalloz, Paris, 1985 pp. 827. et S.

⁽³⁷⁾ *Ribeiro (M-A.): Maldéfinition*, in *Volontaires, op. cit.*, p. 13.

Cette situation est dû essentiellement aux divergences apparues dès qu'il s'agit de dégager une définition du concept "développement". A cet égard, il à noter que selon les auteurs, l'approche économique, ou une approche qui regroupe l'économique, le social, le politique et l'environnement, peut dans un cas ou dans un autre être privilégiée.

Qui plus est, **Tibor Mende** qui parle d'un «*original inimitable*», met en exergue un autre problème; il rappelle que les problèmes de développement concernent avant tout les populations du tiers-monde, mais que leurs «*symptômes*» et les études pouvant les juguler sont l'apanage d'«*occidentaux ou des intellectuels occidentalisés appartenant aux pays économiquement arriérés*»⁽³⁸⁾ Ce qui conduit à des erreurs d'appréciation.

Malgré ces difficultés, il est possible de soutenir, à l'instar de la Banque mondiale que le développement suppose «*forcément amélioration des conditions de vie des populations. L'élévation du niveau de vie et de l'amélioration du niveau d'instruction, de l'état de santé et l'égalité sont autant d'éléments constitutifs du développement...La reconnaissance des droits civils et politiques participe d'une conception plus large du développement*»⁽³⁹⁾

La Banque mondiale admet finalement que «*la croissance économique est essentielle au développement, mais le développement ne saurait se ramener à la croissance économique*»⁽⁴⁰⁾ Les ONG, quant à elles, privilégient cette approche; l'une d'elles, l'AFVP, considère, en outre, que «*le développement, pour des personnes ou des groupes, c'est l'acquisition progressive d'une plus grande autonomie par rapport au milieu économique, culturel et politique*»⁽⁴¹⁾

Cette prise de conscience du caractère multi-dimensionnel du développement permet aux différents acteurs de contribuer de manière beaucoup plus positive au développement en Afrique. Sa méconnaissance par la Banque mondiale (malgré la la bonne définition qu'elle vient de donner sur le développement) et le FMI a conduit aux catastrophes que tout le monde connaît, et qui sont occasionnées par ce que d'aucuns ont baptisé pudiquement "programme d'ajustement structurel". Une immense supercherie, en somme.

L'Afrique n'y échappe pas et ses problèmes ne sont pas récents ; dès le début des indépendances africaines, **René Dumont** constatait avec lucidité: «*L'Afrique noire est mal partie*»⁽⁴²⁾. Plus d'un quart siècle après, certains auteurs estiment - à juste titre - que, «*déjà d'actualité, le thème de la crise du développement africain semble promis à un riche avenir*»⁽⁴³⁾

Des différentes analyses réalisées à propos de la situation socio-économique du continent, il ressort que celui-ci détient de tristes records au point d'être comparé à une «*succursale de l'enfer, inlassablement parcouru par les quatre cavaliers de l'Apocalypse*»⁽⁴⁴⁾

⁽³⁸⁾ Mende (Tibor): *De l'aide à la recolonisation*, Le Seuil, Paris, 1972 et 1975, p. 33.

⁽³⁹⁾ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 1992, le développement et l'environnement*, p.36.

⁽⁴⁰⁾ *Ibid.* p. 36.

⁽⁴¹⁾ AFVP: *Avec l'AFVP... être volontaire aujourd'hui* (brochure), p. 5.

⁽⁴²⁾ Dumont (R.): *L'Afrique noire est mal partie*, le Seuil, Paris, 1962.

⁽⁴³⁾ Magnard (F.) et Tenzer (N.): *op. cit.*, p. 9.

⁽⁴⁴⁾ Ramonet (Ignacio): *Combat pour une renaissance*; in *Afrique des malédictions, espoirs des africains*, *Le Monde diplomatique*, Mai 1993, p. 13.

D'autres études non moins pessimistes mais réalistes en arrivent à la conclusion selon laquelle l'Afrique a connu depuis les indépendances, des événements d'une grande gravité et aux «conséquences analogues à celles d'une guerre mondiale».⁽⁴⁵⁾

En d'autres termes, la voie que doit suivre le continent pour accéder au développement est encore très longue et incertaine. Les causes d'une telle dégradation sont légion et sont imputables aux Africains eux-mêmes, ou à des facteurs exogènes: agriculture sacrifiée, projets industriels fantaisistes, politiques économiques irréalistes, absence de programmes à caractère social, généralisation et banalisation de la corruption, réalisations de prestige superflues...⁽⁴⁶⁾

La conjugaison de ces indices facilite, voire légitime, le déploiement des ONG dans la région considérée.

A ce stade de nos investigations, ne conviendrait-il pas de se demander si les Comores constituent une zone favorable à l'exercice des activités du mouvement associatif international?.

II - LES COMORES: UN ESPACE PRIVILEGIE POUR L'INTERVENTION DES ONG?

Si les ONG - françaises surtout - agissent aux îles Comores, c'est que le terrain s'y prête. Il reste, pour s'en apercevoir, à jeter un coup d'oeil sur les indicateurs de base de ce micro-Etat de l'océan Indien.

A - Aperçu géographique

L'Archipel des Comores se situe à l'extrémité nord du canal de Mozambique, à égale de distance - 300 kilomètres - entre l'île de Madagascar et la côte orientale de l'Afrique. C'est la raison pour laquelle il est rattaché au continent africain.

Jusqu'en 1975, lors de sa décolonisation, il était constitué de quatre îles principales, à savoir, Grande Comore, Anjouan, Mohéli et Mayotte. En effet, lors du référendum d'autodétermination du 22 décembre 1974, la majorité de la population comorienne s'est prononcée en faveur l'indépendance. Cependant, à Mayotte, 60% des électeurs ont souhaité rester avec la France, marquant ainsi leur refus de continuer (avec Mohéli) de subir les abus et pratiques discriminatoires des féodaux d'Anjouan et Grande Comore. Les Mahorais - habitants de Mayotte - ont réitéré à 99%, leur volonté de rester français lors d'une autre consultation électorale organisée le 8 février 1976, uniquement à Mayotte.⁽⁴⁷⁾

Aujourd'hui tout espoir d'un retour de Mayotte à l'ensemble comorien relève de l'utopie, à cause surtout de la régression des trois autres îles depuis 1975. (Depuis le début de l'année 1995, les Comoriens des trois autres îles ont besoin d'un visa français pour se rendre à Mayotte).

⁽⁴⁵⁾ Comité sur les stratégies de développement en Afrique, in Berg (Robert J.) et Seymour-whitaker (Jennifer) (textes réunis par): *Stratégies pour un nouveau développement en Afrique*, Nouveaux-horizons, Economica, Paris, 1991, pp. 532 et S.

⁽⁴⁶⁾ PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain 1991*, Economica, Paris, 1991, pp. 55-56

⁽⁴⁷⁾ Pour plus de détails: Wadaane Mahamoud (Ahmed): *Mayotte: le contentieux entre la France et les Comores*, L'Harmattan, Paris, 1992.

Dans la mesure où cette île n'a jamais fait partie des Comores indépendantes, elle est exclue de notre étude.

Moroni (en Grande Comore) est la capitale de la fédération.

S'agissant des autres îles, elles forment la République fédérale islamique des Comores et totalisent une superficie de 1.862 km et une population de 412.000 habitants (Grande Comore: 1.148 km², et 220.000 habitants; Anjouan: 171.000 habitants pour 424 km²; Mohéli: 21.000 habitants répartis sur 290 km²).⁽⁴⁸⁾

Il ressort de cet aperçu géographique que les Comores ont un territoire exigu et une population peu nombreuse, dimensions qui font de l'Archipel un domaine de prédilection des ONG. Ces dernières y sont beaucoup plus efficaces et leur action plus utile que dans les pays de grandes tailles où il leur est difficile d'accéder à toutes les communautés de base.

B - L'évolution politique

Bien avant 1841, date à laquelle la France a "acheté" Mayotte, à l'usurpateur malgache Andriantsoly, au prix de 1000 piastres, pour continuer sa mainmise sur l'ensemble de l'Archipel, les Comores avaient une organisation politique assez structurée, mais fragmentée en petits sultanats autonomes et antagoniques.⁽⁴⁹⁾ C'est Paris qui a réalisé l'unité politique des îles, et ce, dans le but de mieux s'en servir; la sécession de Mayotte, beaucoup plus tard, en est une illustration parfaite.

Cette instauration de l'autorité française sur les îles s'est échelonnée jusqu'en 1887. En 1912, le statut initial de protectorat a été transformé en celui de colonie.

Sous la III^{ème} République, les Comores, très négligées dans le domaine économique, étaient traitées de «*dépendance administrative de Madagascar*»⁽⁵⁰⁾ et devenaient en 1946, un territoire d'outre-mer (TOM) dans le cadre de l'Union française.

A l'issue du référendum constitutionnel de 1958, elles ont conservé leur situation, renonçant, à cette époque, à l'indépendance. Ce qui n'est pas sans rappeler le discours prononcé par *Michel Debré*, le 27 août 1958, par lequel celui-ci qualifiait les Comores, notamment, de «*fractions isolées de la France, et qui ne peuvent en aucun cas prétendre vivre seules*»⁽⁵¹⁾ ou encore, qui «*... peuvent et doivent sans doute se diriger vers le statut qui les intègre à la République, c'est-à-dire qui maintient leur statut actuel*».⁽⁵²⁾

Par la suite, la loi du 22 décembre 1961 dotait le territoire des Comores d'une autonomie administrative et législative plus élargie.

⁽⁴⁸⁾ Source: Frémy (Dominique et Michèle): *Quid 1994*. Editions Robert Laffont, Paris, 1993, p. 961.

⁽⁴⁹⁾ Voir: - Faurec (Urbain): *L'Archipel aux sultans batailleurs*, Imprimerie officielle, Tananarive, 1941.
- Ben Ali (Damir): *Approche historique des structures administratives des Comores*. APOI, volume XI, 1986-1989. Paris/Aix-Marseille, 1991.

⁽⁵⁰⁾ Cadoux (Charles): *Les décolonisations dans l'océan Indien et l'émergence des nouveaux rapports. Le cas des îles du sud-ouest*. APOI, volume VIII; 1981, Paris/Aix-Marseille, 1984. p. 49.

⁽⁵¹⁾ Debré (M.): *Discours devant le Conseil d'Etat, 27 août 1958*; documents d'études n° 1.04, Constitution française du 04 octobre 1958. La Documentation française, Paris 1992, p. 18.

⁽⁵²⁾ Debré (M.): *Discours ... op. cit.*, p. 19.

En 1974, il y eut le référendum d'autodétermination précité, avec les résultats déjà signalés. En raison des tergiversations de la France et de la volonté d'Ahmed Abdallah ("Président du Gouvernement") de disposer seul du pouvoir, ce dernier proclama unilatéralement et à la surprise des autorités hexagonales, l'indépendance des Comores, le 6 juillet 1975, faisant entrer les Comoriens dans un cycle de turbulences socio-économiques et politiques qui s'accroissent au fil des années.

Le 3 août 1975, soit moins d'un mois après la proclamation de l'indépendance, Ali Soilih, un agronome, aidé de mercenaires envoyés par la France et commandés par Bob (Robert) Denard (appelé également: Jean Maurin; Gilbert Bourgeaud; et depuis 1978, aux Comores, "colonel" Saïd Moustapha Mhadjou) prenait le pouvoir. Il instaura un régime socialiste, tyrannique et quelque peu folklorique malgré ses réalisations. Il opta pour un modèle de développement autogestionnaire.⁽⁵³⁾

Son expérience prit fin brutalement le 13 mai 1978: Ahmed Abdallah se retrouvait à la tête de l'Etat, après le meurtre de son prédécesseur, grâce - ironie du sort - à l'appui de ceux qui le chassèrent le 3 août 1975 et qui finirent cependant, par l'assassiner dans des circonstances mal élucidées, la nuit du 26 au 27 novembre 1989.

Soulignons, par ailleurs, qu'à l'issue des élections organisées le 11 Mars 1990, Saïd Mohamed Djohar président de la Cour suprême et chef d'Etat par intérim, devenait le nouvel "homme fort" à Moroni. Il a procédé à quelques changements institutionnels et maintenu les dispositions de la Constitution «proposée» en octobre 1978 par Ahmed Abdallah et dont l'article premier qui a échappé aux révisions de 1982, 1989, 1990 et 1992, stipule: «*L'Archipel des Comores constitue une République fédérale islamique. Chacune de ses îles principales gère librement, par l'intermédiaire de ses représentants élus, les affaires qui ne sont pas constitutionnellement attribuées aux institutions fédérales*». En réalité, on sait qu'il n'a jamais été question de fédération aux Comores, mais de centralisation anachronique, qui vide de toute sa substance, l'article 5 de la même constitution qui dispose que «... *la commune est la collectivité territoriale de base...*».

Toutefois, en rupture avec le système d'Ahmed Abdallah, une très timide démocratisation allait se dessiner. Mais en dépit des pressions exercées par Paris, le climat politique n'est encore assaini;⁽⁵⁴⁾ ce qui n'est pas étonnant, dans la mesure où M. Djohar (il est alcoolique et atteint de sénilité), dépassé par la situation, est victime des «*manipulations de ses enfants et beaux-enfants*» et où «*il faudrait le surveiller 24 heures sur 24 pour l'empêcher de changer d'avis au rythme des visites de ses proches*»⁽⁵⁵⁾. Néanmoins, il a le mérite d'avoir rendu le pays plus "fréquentable" que sous Ahmed Abdallah, et cette ouverture favorise naturellement le déploiement des associations de solidarité internationale aux Comores.

Le président Djohar, sera écarté du pouvoir le 28 septembre 1995 par le même Bob Demard (qui le retiendra prisonnier pendant une semaine avant sa "libération" par les troupes françaises) et déporté à La Réunion par la France entre octobre 1995 et janvier 1996, date à laquelle un compromis a été obtenu à Madagascar (grâce à une médiation de l'OUA) pour son retour aux Comores où il ne peut exercer qu'un pouvoir honorifique, en attendant la tenue des élections présidentielles du 10 mars 1996.

⁽⁵³⁾ Cf. Saïd Soilihi (Youssouf): *Comores. Les défis du développement indépendant. 1975-1978.* L'Harmattan-Océan indien, Recherches et documents. Paris, 1988.

⁽⁵⁴⁾ Cf. *La Lettre de l'Océan Indien: Comores: confusion politique*, Paris, 21 avril 1990, p. 5.

⁽⁵⁵⁾ Saïd Youssouf (Sitti): *Comores. Législatives de tous les dangers*, *Le Nouvel Afrique-Asie* (Paris) N°49, octobre 1993, p. 31.

Le deuxième tour de celles-ci eut lieu le 16 mars 1996 (dans l'indifférence de la population, plus de 45 % des électeurs ayant refusé de se rendre aux urnes) et fut remporté par Mohamed Taki Abdoukarim, un politicien sorti tout droit de l'époque médiévale, voire de l'Antiquité; pour lui, les Comores se limitent à sa région natale du Hamahamé (dont à maintes reprises il a déclaré la sécession et ce, chaque fois qu'il est en désaccord avec Moroni). Parallèlement, il considère Mbéni - son village natal - comme le nombril du monde, les Comoriens ses vassaux et se prend lui-même pour un Néron des temps modernes: n'a-t-il pas déjà promis d'incendier Moroni pour planter des bananiers à la place?

C - Situation socio-économique et participation des ONG aux projets de développement des Comores

Un observateur fait remarquer que *«l'Archipel des Comores symbolise [...] tous les maux dont souffre l'Afrique...»*⁽⁵⁶⁾ et son jugement n'est pas dénué de vérité; en effet, cet Etat connaît, à l'heure actuelle, des problèmes socio-économiques d'une exceptionnelle gravité: la paupérisation y atteint des proportions inégalées et inquiétantes.

Depuis la seconde moitié de la décennie 1980, la dégradation ne cesse de s'accroître en raison de la chute brutale des produits agricoles destinés à l'exportation; s'y ajoutent, l'absence d'un secteur privé dynamique et l'incapacité chronique de l'Etat à verser aux agents publics leurs émoluments, en dépit de leur nombre réduit (7.020 fonctionnaires, chiffre appelé à connaître une baisse de 35 % à cause des réformes de 1991 préconisées par le FMI dans le cadre d'une "facilité d'ajustement structurel"). La corruption y est érigée en vertu cardinale, en institution.

Cette situation de crise n'est pas nouvelle. Déjà, au moment de la décolonisation, *«Le jeune Etat est confronté à d'énormes difficultés qui sont celles, non seulement de tout territoire pauvre qui accède à l'indépendance, mais aussi celles provoquées par la rupture des relations économiques et techniques avec la France [1975-1978] et par la volonté de bouleverser un ordre social incompatible avec les impératifs du développement»*.⁽⁵⁷⁾

Il conviendrait de noter également que l'absence de ressources naturelles d'origine minière et de terres cultivables cause de grands problèmes socio-économiques comme le sous-emploi et pour y remédier, de nombreux Comoriens émigrent depuis la période coloniale.⁽⁵⁸⁾

Qui plus est, les pouvoirs publics continuent à faire preuve d'incompétence et de mauvaise volonté. Du fait d'une attitude aussi négative, ils n'arrivent toujours pas à élaborer de stratégies de développement conséquentes.

Les résultats ne peuvent, dans ces conditions, être qu'alarmants: *«...Les villages sont toujours privés d'eau courante et il faut faire parfois plus vingt kilomètres pour trouver un puits d'eau potable. L'enseignement est toujours aussi sommaire, les dispensaires aussi sales, les sanitaires inexistantes, et l'électricité reste réservée aux habitants des zones périphériques de la Grande Comore»*⁽⁵⁹⁾, soutient avec amertume un «villageois qui affirme ne pas être un militant politique».

⁽⁵⁶⁾ Amalric (Jacques): *M. Mitterrand demande au président des Comores d'«assainir» l'économie*. *Le Monde*, vendredi 14 juin 1990, p. 5.

⁽⁵⁷⁾ Favoreu (Louis) et Maestre (Jean-Claude): *L'accession des Comores à l'indépendance*, APOI, volume II, 1975 (publié en 1977), p. 21.

⁽⁵⁸⁾ Dupon (J.F.): *L'océan Indien et sa bordure: présentation géographique*, APOI, volume I, 1974 (publié en 1976), p. 27.

⁽⁵⁹⁾ AFP: *Comores. Les dangers du «M'KARA KARA» [corruption en comorien]*, dépêche du 15 juin 1990.

Entre-temps, l'enrichissement illicite bat son plein et devient, que ce soit sous Ahmed Abdallah, ou sous Mohamed Djohar, une institution, aux dangers incalculables: «...Aux Comores, l'Etat est pillé par les proches du président Djohar, un poulain de France. " Les Comoriens en reviennent à regretter le temps de mercenaires", soupire un haut fonctionnaire».⁽⁶⁰⁾

A l'heure actuelle, les conclusions du PNUD sur la situation des Comores n'incitent pas à l'optimisme puisque dans son "Rapport mondial sur le développement humain 1993", nous pouvons relever quelques chiffres assez éloquentes.

En effet, sur 173 pays étudiés, les Comores sont classées à la 139^{ème} place selon l'IDH (indicateur du développement humain). Elles enregistrent un PIB réel ajusté par habitant de 721 dollars, un PNB de 480 dollars par habitant, une espérance de vie de 55 ans, 12290 habitants par médecin, 3,3 % du PNB consacrés par l'Etat en dépenses de santé, un coefficient de dépendance alimentaire (importation/consommation) de 37,5 %. S'agissant de l'enseignement, les dépenses que l'Etat lui réserve constituent un taux de 4,3 % du PNB et 61 % des adultes sont scolarisés.

Par ailleurs, la population s'occupe à 85 % du secteur agricole, contre 5 % pour l'industrie et 10 % pour le secteur tertiaire.⁽⁶¹⁾

Avec de telles statistiques, il est aisé de constater que l'Archipel ne réalise aucune performance. Il est classé dans la catégorie des pays les moins avancés du monde, sans qu'on puisse entrevoir une quelconque amélioration, à court et moyen termes. Cette situation relance la polémique sur l'indépendance prématurée et inopportune des Comores, pays qui aurait mieux fait de rester sous la colonisation française, selon nombre d'observateurs, en attendant qu'il soit mieux préparé pour assumer pleinement ses responsabilités.

De plus, un universitaire comorien n'hésite à parler de «*bêtise nationale*» et à soutenir que «*depuis son indépendance jusqu'aujourd'hui, l'Archipel des Comores n'a jamais connu de véritable politique de développement. Les potentialités sont quasi-inexploitées. En premier lieu l'agriculture, malgré la grande fertilité des terres, et la pêche demeurent traditionnelles, voire archaïques*»⁽⁶²⁾.

Cependant, certains programmes destinés à l'amorce du développement du pays allaient être appliqués. Leur définition et suivi devaient être assurés de concert avec les principaux bailleurs de fonds: France, Afrique du Sud, Belgique, Japon, PNUD, PAM, OMS, BIRD, et Communautés européennes. Leur échec est dû «*à la corruption ambiante et à la mauvaise volonté des responsables comoriens dès lors qu'il s'agit de vérifier quel usage ils font de l'aide... Ne sont-ils pas soupçonnés de faire financer le même projet par plusieurs pays?*»⁽⁶³⁾.

Parallèlement, des ONG, qui jouent un rôle de plus en plus important aux Comores et dont le nombre est appelé à augmenter sans cesse, élaborent et exécutent des stratégies se voulant axées sur les réalités locales, en tout cas beaucoup mieux définies que celles conçues par les acteurs précités; ces derniers ne parviennent pas à dépasser certaines pesanteurs - diplomatiques surtout - dans leurs rapports avec les dirigeants de Moroni.

⁽⁶⁰⁾ Duteil (Mireille): *Les héritiers de l'Afrique*, *Le Point* n°1117, du 12 février 1994, p. 41.

Cf. du même auteur: *Scoop: poudrière comorienne*. *Le Point*, n°1120, du 5 mars 1994, p.21.

Voir également: Perri (Pascal): *Comores. Les nouveaux mercenaires*. L'Harmattan, Paris, 1994.

⁽⁶¹⁾ PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain 1993*, Economica, Paris 1993, pp. 158 à 191.

⁽⁶²⁾ Takidine (Mohamed): *Comores, développement zéro*. *Jeune Afrique* n°1732, 17-23 mars 1994, p.94.

⁽⁶³⁾ Amalric (J.): *M. Mitterrand demande au président des Comores... op. cit.*, p. 5.

En accord avec les pouvoirs publics locaux, les associations en question collaborent avec les communautés villageoises concernées, autant que faire se peut. L'initiative peut venir d'elles-mêmes, de leur Etat d'origine, de pays tiers ou d'organisations intergouvernementales. Pour des raisons historiques évidentes, les ONG impliquées dans le processus sont, pour plupart, originaires de l'ancienne métropole, également principale source d'aide aux Comores.

Signalons, par ailleurs, que l'instabilité politique, l'incohérence des stratégies en matière socio-économique et les vides laissés par l'Etat, tout comme le cortège de malheurs subséquents, en appellent à un élargissement progressif du champ d'activités du mouvement associatif international aux Comores .

Néanmoins, avec la remise en cause de l'assistance étrangère aux pays sous-développés, la question qui se pose est celle de savoir si l'apport des ONG est profitable aux populations comoriennes, ou s'il est "digne" des critiques acerbes dont fait l'objet l'aide publique au développement (APD), cette dernière étant considérée comme un moyen de domination et non de promotion socio-économique.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, deux options nous paraissent fondamentales pour ce qui touche à cette étude. D'une part, la présentation des ONG contribuant au développement des Comores (Première partie). D'autre part, la mise en évidence de la consistance de la contribution du mouvement associatif au développement économique et social des Comores (Deuxième partie).

PREMIERE PARTIE

***PRESENTATION DES ONG CONTRIBUANT
AU DEVELOPPEMENT DES COMORES***

La notion de "présentation" renvoie, ici, à un effort de définition des conditions statutaires, financières et humaines par lesquelles le mouvement associatif international essaie d'apporter sa contribution au développement socio-économique des Comores. Elle suppose également et peut-être surtout, une identification des acteurs en présence.

CHAPITRE PREMIER

**Les ONG opérant aux Comores:
des organisations à identifier**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE PREMIER
LES ONG OPÉRANT AUX COMORES:
DES ORGANISATIONS À IDENTIFIER

L'identification des ONG opérant aux Comores doit être examinée successivement dans ses données propres, c'est-à-dire en elle-même, et dans son résultat.

SECTION I - LES DONNÉES DU PROBLÈME

Identifier les ONG opérant aux Comores est une démarche à la fois nécessaire et - parfois - difficile.

***Paragraphe 1 - L'identification des ONG oeuvrant aux Comores:
une opération nécessaire***

En entreprenant l'exercice qui consiste à identifier les ONG impliquées dans le processus de développement des Comores, nous nous fixons comme objectif la présentation des associations internationales qui, de manière directe ou indirecte, apportent une assistance aux populations de base. Une telle opération est utile à plus d'un titre; en somme, nous avons pu déjà noter que le mouvement associatif international est un phénomène prolifique et éparpillé, à échelle mondiale comme au niveau de certains pays occidentaux (Belgique, France...) pris un à un. Aussi, serait-il nécessaire de déterminer avec précision, celles des ONG qui interviennent aux îles Comores.

Cette même tâche permettra de faire connaître leur Etat de rattachement, avec toutes les implications politiques et autres que suppose un tel lien. Rappelons que d'aucuns - Bedjaoui, Gonidec et Laurence Jourdain, notamment - considèrent que l'appartenance d'une ONG à un pays donné crée des relations idéologiques, exploitées au maximum par les pouvoirs publics dudit pays.

C'est un aspect ayant une importance capitale car, comme cela a été indiqué dans l'introduction, le hasard n'est pas un facteur qu'on peut invoquer pour expliquer l'importance numérique et le déploiement des ONG d'un pays donné dans un autre. Dans le cas envisagé, celui des Comores, il n'est guère étonnant de constater que dans une très large mesure, le mouvement associatif français reste dominant, pour les raisons que nous avons signalées.

L'identification des ONG contribuera enfin à préciser les domaines dans lesquels elles interviennent aux Comores. Un panorama complet de leur champ d'activités peut être dressé à cet égard. Il aura le mérite de faciliter l'évaluation de leur apport. De cette étude ressortira le caractère uniforme ou multidimensionnel de leur action, car si certaines ONG se déploient dans plusieurs secteurs, d'autres au contraire, se cantonnent dans un seul. Parallèlement, la détermination des domaines d'action du mouvement associatif donnera l'occasion de les confronter avec ceux des Etats et des organisations intergouvernementales afin d'en saisir les points communs et les divergences.

A ce sujet, nous aurons l'occasion de mettre en exergue les particularités de l'aide que les ONG apportent à un pays comme les Comores. Cette étude spécifique aura entre autres mérites, celui de contribuer à répondre à la question de savoir si les organisations dites de solidarité internationale sont des instruments de développement ou de domination du tiers-monde, comme le soutiennent les uns et les autres, selon l'opinion favorable ou négative qu'ils ont de ce type d'acteurs.

Paragraphe 2 - L'identification des ONG oeuvrant aux Comores: une opération difficile

Il n'est pas toujours facile de recenser les associations de solidarité internationale opérant dans l'Archipel.

Les raisons en sont nombreuses. La première est la dispersion du phénomène. *Sophie Bessis* parle à ce propos de «*la galaxie des ONG*»⁽¹⁾ et s'appuie sur les conclusions de *Charles Condamines* pour expliquer la complexité du mouvement: «*Petites ou grandes, anciennes ou nouvelles, nationales ou locales, confessionnelles ou laïques, indépendantes ou rattachées à un syndicat, une municipalité, un parti politique ou une église; avec ou sans volontaires, de courte ou de longue durée, spécialisées ou non sur un village, un pays ou continent du sud, concentrant ou non leurs efforts sur un domaine particulier[...], les ONG françaises sont très diverses et nombreuses*».⁽²⁾

Même en France où le phénomène associatif suscite un vif intérêt, le recensement des ONG est loin d'être aisé. En effet, dans un rapport présenté au Conseil économique et social, *M. Henri Théry* souligne que les associations en cours d'examen constituent «*un effectif global difficile à évaluer*».⁽³⁾

A cet égard, le rapporteur, dont les investigations ont porté sur «*la place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action sanitaire et sociale*», invoque le manque de «*statistique globale de source officielle*», l'augmentation rapide du nombre des ONG, la diversité de la «*population associative et la multiplicité des secteurs d'activités*».

Dans ces conditions, on peut se demander, comment identifier les ONG qui interviennent aux Comores, surtout quand on sait que le ministère comorien des Affaires étrangères et de la coopération, seul département à les connaître dans leur ensemble, est précédé d'une réputation faisant de lui une administration peu communicative et partant, peu disposée à fournir des renseignements susceptibles d'aider à l'identification des ONG opérant dans l'Archipel ?

Ce sont donc les ONG elles-mêmes et le ministère français de la coopération et du développement qui nous ont permis d'opérer des choix au sein de la "galaxie" pour trier celles qui entrent dans le cadre de notre étude. Certaines associations ont contribué à l'identification d'autres groupements, surtout dans la mesure où elles ont des programmes communs. Des témoignages recueillis sur place ainsi que les connaissances que nous avons de quelques-unes nous ont été également utiles. (Il s'agit surtout de l'AFVP dont nous avons vu les volontaires à l'oeuvre, à Mohéli).

⁽¹⁾ Bessis (S.): *op. cit.*, p.5.

⁽²⁾ Condamines (Ch.): *op. cit.*, Cf. Bessis (S.): *op. cit.*, p.5.

⁽³⁾ Théry (Henri): *La place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action sanitaire et sociale*; Conseil économique et social; Journal officiel de la République française, 1984 (?), p.22

Mais il arrive que certains éléments de nos enquêtes soient difficilement utilisables, car des témoignages manquent de fiabilité et dans les répertoires officiels, il y a des ONG qui n'y figurent pas. Ceci concerne des organisations aussi connues que la section française d'Amnesty International ou l'Alliance française, ONG n'existant pas, par exemple, dans le répertoire établi en 1990 par le ministère français de la coopération et du développement (Cf. infra).

Une autre difficulté vaut d'être mentionnée: des ONG, en raison de leur envergure, sont confondues avec les organisations intergouvernementales; tel est le cas du «CICR, représentant de l'humanité»⁽⁴⁾ ou d'Amnesty International. De même, les relations entretenues par des associations avec les pouvoirs publics de leurs Etats de rattachement laissent souvent penser qu'il s'agit d'institutions étatiques. L'Alliance française est ainsi classée - par erreur - dans la catégorie à laquelle appartiennent les centres culturels français, ces derniers étant des organismes publics.

Nous avons personnellement bénéficié d'une bourse de stage du CIES (Centre international des étudiants et stagiaires) d'octobre à décembre 1993, visité le siège de cet organisme à Paris, sans nous rendre compte qu'il s'agissait d'une ONG. D'autres boursiers du CIES que nous avons interrogés à ce sujet croient que celui-ci est une institution publique.

Inversement, il existe des administrations publiques que les populations de base, par manque d'information, qualifient d'ONG. Le cas de l'USAID et du Corps de la paix, deux entités publiques américaines, est très connu. Mais, en dépit de cette méprise, ceci n'est pas très étonnant; en somme, l'approche de ces deux organes (adoption du mode de vie des autochtones, notamment sur les plans vestimentaire, culinaire et linguistique; contacts directs avec les villageois; importance accordée à des méthodes non bureaucratiques...) fait penser beaucoup plus à des ONG qu'à des structures étatiques. De même, la nature des projets financés par l'USAID et le Corps de la paix (micro-réalisations; association des populations concernées aux travaux...) s'apparente à celle des associations humanitaires.

Nous remarquons que même les organisations caritatives n'échappent pas à la confusion.

En effet, pour bon nombre de Comoriens, il est difficile d'admettre que Caritas-Comores, responsable de la mission catholique de Moroni (un vestige de l'époque coloniale) est une ONG, à cause de l'important rôle social et sanitaire qu'il y joue.

Indiquons enfin que des ONG islamiques agissent aux Comores mais, par manque d'informations crédibles, nous ne pouvons pas les étudier.

Ces différents exemples prouvent que l'identification des associations de solidarité internationale opérant aux Comores n'est pas une opération facile et la difficulté de les recenser suscite l'intérêt d'une telle démarche.

⁽⁴⁾ Torrelli (Maurice): *Le droit international humanitaire*, PUF - "Que sais-je ?" Paris, 1985, p.104.

SECTION II - LE RÉSULTAT DES TENTATIVES D'IDENTIFICATION DES ONG OPÉRANT AUX COMORES

Il faudrait en rendre compte, avant de tenter de l'apprécier

Paragraphe 1 - Exposé du résultat de l'identification

Les investigations menées en vue de connaître les ONG oeuvrant de façon directe ou indirecte aux Comores ont pu permettre l'identification d'une vingtaine de ces associations. Il reste, pour s'en apercevoir, à jeter un coup d'oeil sur le tableau ci-dessous, tableau qui fait apparaître en même temps, la dénomination des ONG en présence, leur Etat de rattachement et les secteurs d'activités où elles interviennent.

DENOMINATION	ETAT DE RATTACHEMENT	SECTEURS D'ACTIVITES
Bretagne Comores santé (BCS)	France	<i>Santé: vol temporaire, réalisation, envoi en nature, formation et enseignement</i>
Association Languedoc Comores	France	<i>Santé, aide d'urgence, envoi en nature, enseignement et formation.</i>
Médecine aide et présence (MAP)	France	<i>Santé, formation et agriculture: envoi en nature, réalisation d'opérations, éducation au développement, vols temporaires et de longue durée.</i>
Caritas France catholique, Caritas France	France	<i>Santé, agriculture, élevage, urbanisme, ressources en eau, financement d'opérations, aide d'urgence, éducation au développement, envoi en nature, enseignement et formation.</i>
Association française des volontaires du progrès (AFVP)	France	<i>Développement rural, habitat, santé, équipement collectif, artisanat, petites industries, hydraulique, pêche, problèmes sociaux, pisciculture et lutte contre la désertification, enseignement et formation, vol de longue durée</i>
Centre international des étudiants et stagiaires (CIES).	France	<i>Formation: réalisation d'opérations, études, conseils, évaluation de projets, actions socio-culturelles, documentation.</i>
Foyers d'échanges et de rencontres administratifs mondiaux (FERAM)	France	<i>Administration et culture: actions socio-culturelles, éducation au développement.</i>

▶▶▶

DENOMINATION	ETAT DE RATTACHEMENT	SECTEURS D'ACTIVITES
Alliance française	France	<i>Langue et civilisation françaises: documentation, animation culturelle et formation.</i>
Association française Raoul Follereau	France	<i>Santé : financement d'opérations, réalisation de projets</i>
Amis italiens de l'Association Raoul Follereau (AIFO)	France	<i>Santé et formation: financement et réalisation d'opérations</i>
Rotary Club - France	France	<i>Santé, formation et enseignement</i>
Lion's Club - France	France	<i>Santé, formation et enseignement</i>
Conseil paroissial de Salles d'Aude	France	<i>Aide humanitaire et sociale, envoi en nature</i>
Amnesty International	Grande-Bretagne	<i>Droits de l'homme: libération des prisonniers d'opinion, procès équitables, abolition de la torture et de la peine de mort.</i>
Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)	France	<i>Aide humanitaire et sociale, défense des droits de l'homme</i>
France terre d'asile (FTDA)	France	<i>Droit d'asile en France: information, interventions auprès des organismes publics et privés concernés, accueils et hébergement des demandeurs d'asile et réfugiés</i>
Croix-Rouge internationale	Suisse	<i>Aide humanitaire et sociale: envoi en nature et réalisation d'opérations</i>
Rotary Club nouvellais (De Port-La-Nouvelle)	France	<i>Aide humanitaire et sociale, envoi en nature</i>
Anciens combattants d'Elne	France	<i>Aide humanitaire et sociale, envoi en nature</i>
Aveyron-Comores	France	<i>Aide humanitaire et sociale, envoi en nature</i>
Handicap international	France	<i>Santé et formation: vol de longue durée, réalisation d'opérations, aide d'urgence, recherche, formation et enseignement</i>
Enfants du monde	France	<i>Santé, aide d'urgence assistance aux familles pauvres; hydraulique, agriculture, élevage, formation technique et médicale, enseignement</i>

Source: Tableau construit à partir des documents ci-après:

- Ministère français de la coopération et du développement: *Répertoire 1990 des associations de solidarité internationale*
- *Statuts de Languedoc Comores;*
- *Historique de MAP;*
- *Enfants du monde: Dossier général de communication de l'Association Enfants du monde 1994, Marseille, 1994.*

Paragraphe 2 - Appréciation du résultat de l'identification

Le recensement ainsi opéré suscite un certain nombre de remarques relatives aux Etats de rattachement, à la nature, à l'origine, à l'envergure, aux domaines d'actions et aux modalités d'intervention des associations considérées.

A - Les Etats de rattachement des ONG opérant aux Comores

Il ressort de la lecture du tableau ci-dessus que les associations de solidarité internationale qui oeuvrent dans l'Archipel sont de nationalité française, italienne, suisse et britannique. Nous remarquons qu'elles sont pour la plupart d'origine hexagonale (86 %, contre 4,66 % pour chacun des trois autres pays).

Nous avons déjà évoqué les raisons d'une telle prédominance qui, soulignons-les, tiennent à la politique de coopération et de développement élaborée par Paris et qui implique les ONG dans le processus de décollage de l'Afrique.

A ce sujet, il n'est pas inutile de rappeler que *«l'exemple du volontariat français en Afrique est [...] intéressant à plus d'un titre... Les pays prioritaires comptent parmi les plus pauvres du monde. Ils ont la langue française comme langue officielle. Ce sont d'anciennes colonies et appartiennent au champ privilégié de la coopération gouvernementale...»*.⁽⁵⁾

Dans le cas particulier des Comores, d'autres considérations s'ajoutent à celles mentionnées. Il s'agit notamment de l'application, *mutatis mutandis*, de la législation associative de l'ancienne métropole dans l'Archipel, ou des dispositions prises par l'ex-colonisateur pour qu'il *«apporte aussi un appui au secteur associatif, à l'Alliance franco-comorienne et au développement du sport»*.⁽⁶⁾

Etant donné les liens de dépendance qu'ont les Comores à l'égard de la France sur les plans politique, économique, financier, militaire et culturel, liens que nous avons d'ailleurs constatés auparavant, les ONG s'intègrent avec beaucoup de facilités dans l'espace géographique étudié. En ce qui concerne la Suisse, la Grande Bretagne et l'Italie, elles ne considèrent pas les Comores comme pays faisant partie de leur sphère d'influence. Les Etats-Unis, dont certaines ONG sont présentes aux Comores (bien que nous ignorons leurs dénominations), ont manifesté le peu d'intérêt qu'ils accordent aux trois îles, en envisageant depuis 1993 la fermeture de leur ambassade à Moroni. (Ils sont passés aux actes).

Bien entendu, aux yeux des dirigeants américains, les Comores ne présentent plus l'importance géostratégique de naguère, importance qui avait amené Washington à envisager l'installation d'une base militaire dans ces îles au début de la présidence Reagan. La fin de la Guerre froide a ainsi dénué les Comores d'un intérêt stratégique qu'elles n'ont jamais su exploiter. Pour leur propre bien, sans doute.

Dans ces conditions, on ne s'étonnera guère de l'importance du mouvement associatif français aux îles Comores, pays où leur Etat d'origine a une forte implantation et demeure le principal bailleur de fonds.

⁽⁵⁾ Institut Panos: *Rapport du programme...* in Bessis (S.), *op. cit.*, p.17.

⁽⁶⁾ Mertillo (Marc): *Les Comores sous ajustement structurel. L'apport des coopérations étrangères;* in les Notes de la Coopération française, N°2, Novembre 1993, p. 11.

B - Nature et personnalité des ONG intervenant aux Comores

A ce niveau, la question qui se pose est celle de savoir si les ONG étudiées sont à caractère laïc ou confessionnel, d'origine publique ou privée.

1 - La base laïque ou confessionnelle des ONG

Les associations de coopération internationale qui agissent aux Comores sont, pour la plupart, laïques (Languedoc Comores, AFVP, BCS, FTDA, Amnesty, etc). Cependant il y a lieu de constater que certaines d'entre elles ont un fondement religieux et sont plus précisément d'obédience chrétienne (Secours catholique, Conseil paroissial de Salles d'Aude). D'après Alaux et Norel cette «*sensibilité chrétienne*» serait généralement «*alimentée par de fréquents contacts avec des missionnaires. Retour de prédicateurs dans leur paroisses d'origine, échanges de lettres, expositions d'objets sont autant d'occasions de rappeler l'existence de populations démunies. En cotisant, les chrétiens aspirent à transmettre le progrès technique à plus pauvres qu'eux. Le statut des missionnaires, qui ajoutent à leur vocation évangélisatrice une fonction d'appui à l'administration [...] facilite ce transfert*». ⁽⁷⁾

Dans le cas des Comores, il n'y a pas eu des tentatives d'évangélisation des populations. Une raison au moins contribue à l'expliquer: l'islamisation de l'Archipel depuis le XII siècle, contrairement à la plupart des pays d'Afrique noire (centrale et australe surtout) où dominait l'animisme lors de la colonisation européenne. L'apport des missionnaires se limitera de ce fait au "transfert du progrès technique". Pourtant, l'ouverture de la mission catholique de Moroni par Secours catholique date de l'époque coloniale, période au cours de laquelle l'imposition de la conversion au Christianisme aurait pu être envisagée (elle se fait à Mayotte de manière subtile pour cultiver la différence avec les Comoriens des autres îles).

Il est tout de même intéressant de noter la complexité du sujet, car si l'action des ONG chrétiennes n'est pas toujours des plus innocentes, elle ne demeure pas moins marquée par une nette volonté de venir en aide à une population démunie. Sur le terrain, les autochtones peuvent remarquer que les religieux, qu'ils soient médecins ou moniteurs, n'accordent pas à leur mission un caractère confessionnel ou culturel.

2 - L'origine publique ou privée des ONG

L'étude des ONG oeuvrant aux Comores permet de constater que ces associations sont en majorité créées par des individus. Cependant, il faudra reconnaître que c'est sous l'impulsion de l'Etat qu'ont été fondés certains mouvements comme l'AFVP, l'Alliance française ou le CIES, associations entretenant d'ailleurs d'étroites relations avec le pouvoirs publics; en témoigne, notamment, le fait que jusqu'à une date récente, le ministre de la coopération était président de droit de l'AFVP, organisation dirigée actuellement par M. Robert Galley, lui-même ministre de la coopération de 1976 à 1981.

Cette "intrusion" de l'Etat dans le secteur associatif n'est que le résultat de la politique consistant à confier aux ONG - tout en les contrôlant - des responsabilités et à les faire agir à la place des pouvoirs publics afin de donner au combat contre le sous-développement une coloration plus neutre. Ce qui signifie qu'ici la charité et la solidarité internationales ne sont qu'un prétexte.

⁽⁷⁾ Alaux (J.P.) et Norel (Ph.): *Faim au Sud, crise au Nord*, l'Harmattan, Paris, 1985, in Bessis (S): *op. cit.*, pp. 12-13.

A l'opposé, nous retrouvons des organismes qui doivent leur apparition à des initiatives privées; tel est le cas de Languedoc Comores, Aveyron-Comores, BCS, Amnesty International ou MAP. A propos de cette dernière, nous pouvons mentionner qu'«après un reportage d'Antenne 2, et par l'émotion ressentie devant l'image de désespoir des Cambodgiens, une immense chaîne de solidarité s'est constituée depuis Monaco le 5 novembre 1979».⁽⁸⁾ MAP venait de se constituer.

Pour ce qui est d'Amnesty International, le processus est similaire. Mais rappelons tout d'abord, que son action aux Comores et ailleurs s'inscrit dans "une conception plus large du développement", puisqu'incluant la promotion des droits civils et politiques, comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, sur la base des conclusions de la Banque mondiale.

L'association en question est créée «...en 1961, à Londres. Un avocat Britannique, Peter Benenson, publie dans l'*Observer* un article, repris par plusieurs journaux dans le monde, intitulé "Les prisonniers oubliés".⁽⁹⁾ A la suite de quoi, il «...reçoit des milliers de lettres, proposant de l'aider [à «lutter contre l'arbitraire»]. Parmi les personnes qui viennent le rejoindre, un Irlandais: Sean Mac Bride [futur prix Nobel de la paix]»⁽¹⁰⁾. Contrairement à L'AFVP et au CIES, Amnesty International a adopté une attitude d'indépendance vis-à-vis de tous les régimes politiques; ce qui lui permet de gagner en crédibilité et en neutralité.

Citons enfin l'exemple de Languedoc Comores, ONG créée par le Docteur Yves Chavernac et certains de ses amis médecins, à la suite d'un voyage effectué par le premier au département français de La Réunion, situé à quelques centaines de kilomètres des Comores. Il s'agit d'une organisation ayant vu le jour sans intervention des autorités françaises.

C - L'envergure de ONG

Elle diffère d'une organisation à une autre, et aux Comores les "grandes" ONG côtoient les "petites". En effet, nous avons, d'une part, des ONG qui sont à pied d'oeuvre dans un seul pays (Languedoc Comores, Aveyron Comores, et Bretagne Comores santé) ou qui s'occupent d'un seul secteur d'activités (BCS, FIDH, FTDA ou Amnesty international). D'autre part, on trouve des associations qui consacrent leurs efforts à la population de plusieurs pays (Amnesty International, Secours catholique, AFVP, MAP) et intervenant dans plusieurs domaines (MAP, AFVP et Secours catholique).

Le budget des organisations conditionne souvent leur implantation géographique et leur vocation.

Une autre observation est à faire au sujet de l'envergure des organismes identifiés; elle concerne leur renommée : elle est bien grande pour la Croix-Rouge et Amnesty qui ont obtenu le prix Nobel de la paix et bénéficient du statut d'observateurs auprès d'importantes organisations inter-étatiques. Pour la seconde, par exemple, elle est dotée du statut consultatif auprès de l'ONU (Conseil économique et social), de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe, coopère avec la Commission inter-américaine des droits de l'homme de l'Organisation des Etats américains, et est membre du Comité de coordination du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés africains.

⁽⁸⁾ MAP: *Histoire de Médecine, aide et présence* (MAP), p. 1.

⁽⁹⁾ Amnesty International: *Présentation* (brochure), p.4.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*

Une dernière précision reste à faire, à savoir, le dynamisme de certaines ONG quasi-ignorées en dehors de leur lieu d'action; tel est le cas de Languedoc Comores, entité moins connue qu'Amnesty mais dont le travail est assez intense et fort apprécié par les populations locales. Dans une situation pareille, la discrétion devient un facteur d'efficacité, comme la médiatisation peut emmener les observateurs avertis à fustiger la propagande orchestrée par des organismes qui se servent de la cause humanitaire à des fins moins avouables.

La Croix-Rouge, malgré son envergure a aussi opté pour la discrétion même dans les situations d'extrême barbarie (Rwanda, etc.)

D - L'intervention des ONG

Deux vecteurs permettent de la saisir: les domaines et la nature de l'action engagée.

1 - Les domaines d'action

Aux Comores, les ONG agissent dans beaucoup de secteurs, en accordant la primauté aux activités à caractère humain et social, notamment celles relatives aux droits de l'homme. Autant dire que c'est un domaine dans lequel les Etats sont plus au moins réservés, en raison des contingences diplomatiques connues de tous.

A ce propos, comparant les objectifs des ONG à ceux des pouvoirs publics, un auteur a pu écrire que les associations de solidarité internationale «...*privilégient les secours d'urgence, les mobilisations et l'organisation des ressources humaines locales. A la différence des gouvernements qui accordent leurs préférences au développement des infrastructures, aux équilibres budgétaires des Etats, aux projets économiques et notamment à ceux qui entraînent des transferts de matériel d'équipement*». ⁽¹⁾

En d'autres termes, le principal apport des ONG consiste en une contribution au développement humain et social, seule approche pouvant permettre un développement économique ultérieur.

De plus, au gré de leur intervention, les ONG élargissent leurs secteurs d'activités et cette diversification est due, dans une très large mesure, aux carences que les acteurs ne cesseront de remarquer sur le terrain. Actuellement, une certaine unanimité semble se dégager pour confier aux ONG la gestion des petites réalisations.

Une telle méthode est séduisante. Elle aide, en effet, à éviter l'erreur tant commise par les "experts" et autres fonctionnaires internationaux du FMI ou de la Banque mondiale, voire des Etats, erreur consistant à concevoir des stratégies de développement basées sur les seules considérations monétaires et ne tenant compte du volet social que très rarement.

2 - Les interventions directes et indirectes

Les ONG participent au développement des Comores en y créant une base locale permanente comme l'a fait Languedoc Comores ou en mettant sur pied une antenne nationale; c'est de cette manière qu'ont été fondés Caritas-Comores, l'Alliance franco-comorienne, le Rotary Club de Moroni, le Lion's Club de Moroni qui sont les branches respectives du Secours catholique, de l'Alliance française, du Rotary Club-France et du Lion's Club-France.

⁽¹⁾ Condamines (Ch.): *Les ONG: comment ne pas être... op. cit.*, p.8.

En revanche, d'autres groupements interviennent de l'étranger et ne se rendent aux Comores qu'occasionnellement (Amnesty International, FIDH). Leurs missions sont liées à des cas spécifiques et ponctuels comme celui des droits de l'homme, pour lequel le gouvernement comorien est peu enclin à donner aux associations humanitaires l'autorisation d'enquêter sur place.

Une troisième catégorie concerne les mouvements agissant par l'intermédiaire d'organisations tierces, souvent bien implantées dans l'Archipel. A titre d'exemple, le Rotary Club nouvellois, les Anciens combattants d'Elne et le Conseil paroissial de Salles d'Aude ne dirigent pas de projets indépendants de développement ; leur action consiste à soutenir régulièrement Languedoc Comores sur les plans matériel et financier, aidant celle-ci à faire face aux différentes tâches qui se rattachent son projet médical et paramédical aux Comores.

Il ressort de ces observations que les modalités d'intervention des ONG aux Comores dépendent de leurs capacités financières, des programmes pour lesquels elles se déploient et de l'accord des pouvoirs publics. Mais ce n'est pas parce que Moroni refuse à Amnesty International l'autorisation d'effectuer son travail sur le terrain que cette organisation va être réduite à l'inactivité: de Londres ou Paris, elle dénoncera les abus commis par les autorités comoriennes en matière de droits de l'homme, grâce à plusieurs témoignages concordants et crédibles, abus sur lesquels les Etats étrangers gardent souvent un silence complice.

CHAPITRE II

Statut des ONG opérant aux Comores

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II

STATUT DES ONG OPÉRANT AUX COMORES

La détermination de ce statut doit s'opérer compte tenu des relations que les ONG visées entretiennent avec les Etats de rattachement et d'accueil, ainsi que de la place qu'elles occupent dans l'environnement international.

SECTION I - AU REGARD DE L'ÉTAT DE RATTACHEMENT

Nous insisterons, ici, sur l'exemple français, eu égard aux considérations évoquées dans l'introduction. A ce titre, il y a lieu de reconnaître que l'Hexagone accorde au mouvement associatif une gamme de privilèges. Toutefois, cela ne signifie pas que les rapports entre les deux soient à l'abri des difficultés.

Paragraphe 1 - Les avantages consentis aux ONG opérant aux Comores

Pour mieux les appréhender, il conviendrait de prendre en compte l'idée selon laquelle les autorités françaises ne perçoivent pas les ONG en termes négatifs: la création des organisations considérées est encouragée par les collectivités publiques, qui les financent ne serait-ce qu'en partie et les associent à des projets étatiques, à l'intérieur et au-delà des frontières nationales. Le cas de l'AFVP illustre notre propos puisque celle-ci «a été créée en 1963, à l'initiative du ministère de la coopération avec le concours d'associations et d'organismes de jeunesse et d'éducation populaire. Son but était alors de permettre à des jeunes français d'avoir une connaissance concrète de la vie des Etats récemment devenus indépendants, en recherchant de nouvelles formes de relations et de coopération».⁽¹⁾

Précisons toutefois, qu'en dépit de ses origines et du régime de faveur dont elle jouit, l'AFVP, qui est devenue une incontestable organisation de participation au développement a pu et su atténuer progressivement et sensiblement sa dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics français. Sa qualité d'organisation non-gouvernementale exige, en effet, une certaine démarcation par rapport aux institutions étatiques; d'ailleurs, le ministre de "tutelle" n'est plus président de droit de cette ONG qui, pourtant, continue à bénéficier de dotations publiques.

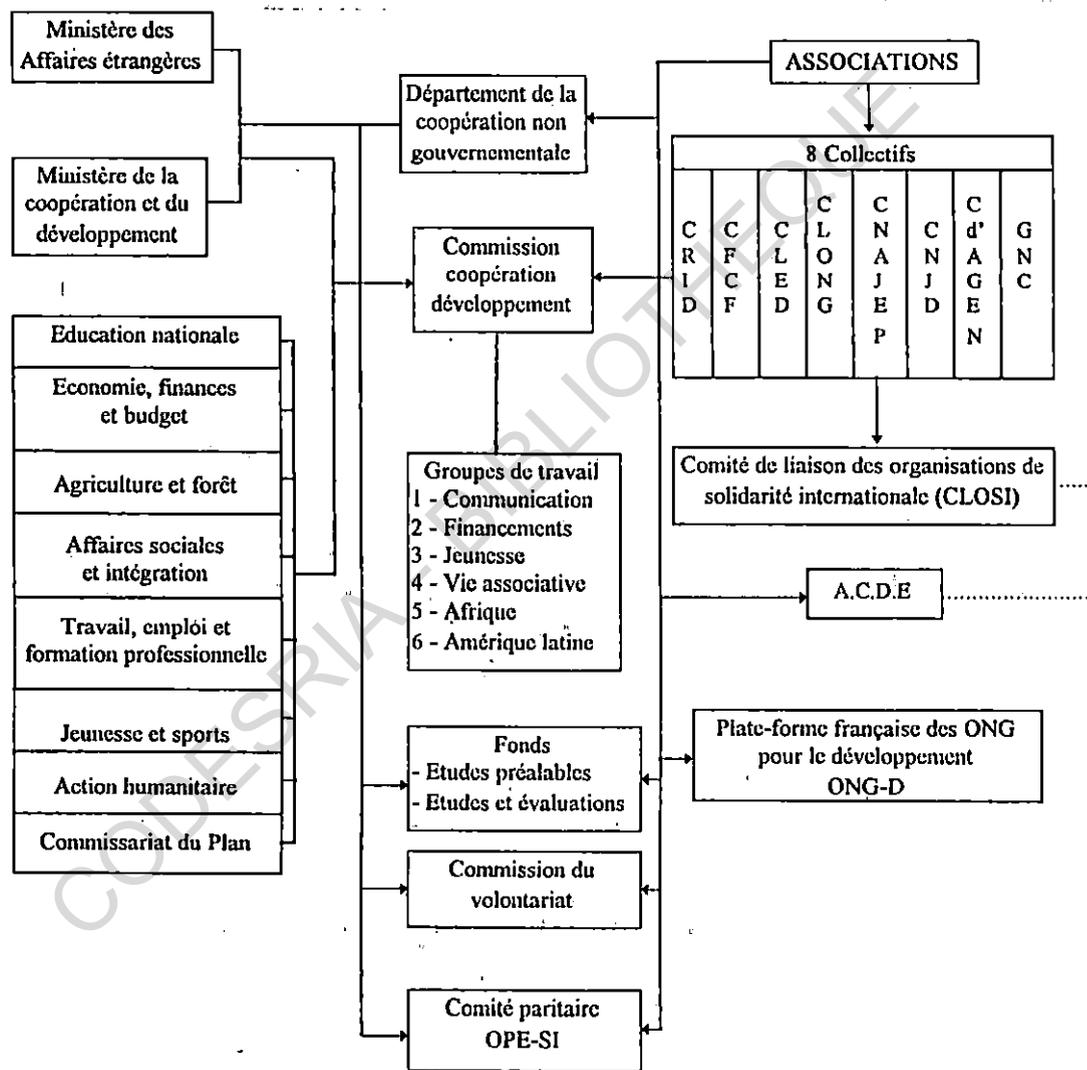
Le statut de l'Alliance française est similaire puisque la création et le fonctionnement de cette ONG sont fortement marqués par la volonté de Paris d'avoir à se servir du mouvement associatif sous couvert de mobiles humanitaires et charitables. La diffusion de la langue et de la civilisation françaises dans le monde par une association bénévole crée ainsi de solides liens avec les pouvoirs publics, ces derniers se montrant plus enclins à soutenir les organisations chargées d'une telle mission.

⁽¹⁾ AFVP: Avec l'AFVP..., op. cit., p.7.

Les exemples ainsi donnés ne constituent pas un cas isolé; il existe, en somme, un certain nombre d'institutions administratives et financières chargées, en France, de la promotion et du suivi des relations avec les ONG. Il s'agit surtout du Département de la coopération non gouvernementale précité, du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'action humanitaire, de la Caisse centrale de la coopération économique (CCCE), de la Cellule d'urgence et de veille, de la Commission coopération développement..⁽²⁾

Le schéma que nous reproduisons, ici, aide à comprendre les mécanismes de concertation entre le mouvement associatif et les organismes publics en France.⁽³⁾

Relations entre pouvoirs publics et associations de solidarité internationale



Pouvoirs publics français

Structures de concertation

Mouvement associatif

⁽²⁾ Ministère de la coopération: *Associations de la solidarité internationale*, répertoire 1990, Paris, 1990, pp.2 à 12.

⁽³⁾ Voir Bauchot (J M.): *op. cit.*, p.16.

Grâce aux rapports mentionnés, les autorités hexagonales ont su «mobiliser la société civile» et «cette action concertée entre le ministère de la coopération et du développement, les collectivités locales et les ONG, permet de mener à bien des politiques d'aide au développement plus performantes». ⁽⁴⁾

Ce dialogue entre l'Etat et le secteur associatif se trouve renforcé par la volonté du premier de prendre en compte les aspirations de sa société civile pour la détermination des politiques de coopération. Il est également facilité par l'examen souvent jugé réaliste fait par les ONG à propos du rôle éventuel de leurs pays dans la création d'un environnement international plus favorable au développement des peuples et pays d'Afrique subsaharienne.

Il conviendrait de souligner à ce propos que la montée des ONG en tant que groupes de pression désintéressés incite les autorités de l'Etat de rattachement à prendre en compte, ne serait-ce qu'en partie, le contenu des revendications du mouvement associatif.

S'y ajoutent les difficultés financières auxquelles doivent faire face les associations de solidarité internationale, malgré leur capacité quant à la mobilisation du soutien des personnes privées (physiques et morales).

Ces données incitent Paris à confier au mouvement associatif français l'exécution d'activités financées par l'aide publique et à soutenir, autant que possible, des projets conçus par les ONG elles-mêmes.

Quoiqu'il en soit, force nous est de constater, en dernier ressort, que l'octroi d'un statut favorable aux groupements bénévoles reste conditionné par l'existence d'activités communes aux deux types d'acteurs.

En effet, l'expérience a largement prouvé que des ONG qui ont l'avantage de s'occuper de projets similaires à celles des autorités nationales, ont beaucoup de possibilités de bénéficier d'un traitement de faveur vis-à-vis de l'Etat d'origine. Ce qui incite ce dernier à accroître son réseau de relations avec le secteur associatif et à augmenter le nombre d'avantages consentis aux ONG.

Paragraphe 2 - Les contraintes

Elles sont, en quelque sorte, le pendant du régime de faveur accordé aux associations qui apportent leur assistance aux Comores et aux autres pays d'Afrique subsaharienne. Elles résultent souvent des empiètements, confusions et conflits d'intérêts entre les acteurs en présence. Pour les éviter, *Edwige Avice*, ancien ministre de la coopération et du développement estime que «l'Etat, même s'il apporte une subvention aux ONG et s'il peut à ce titre demander des comptes car il s'agit d'argent public, ne doit pas s'immiscer dans le fonctionnement interne des associations». ⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Ministère de la coopération: *Le choix de l'Afrique*; Paris 1990; p.30.

⁽⁵⁾ Avice (E.): *ONG et action diplomatique (ou intrusion de la société civile dans la société inter-étatique)*, in *Après-demain, op. cit.*, p.10.

Parallèlement, elle suggère que «...les ONG doivent comprendre que le gouvernement supporte dans son action diplomatique des contraintes particulières et que, au nom de l'intérêt général du pays, il lui faut donc adopter à l'égard d'Etats-tiers une attitude différente ou plus nuancée que celle que préconisent les ONG».⁽⁶⁾

Autrement dit, l'Etat a, vis-à-vis des ONG, une obligation de "non-ingérence" alors que ces dernières doivent observer à son égard un devoir de réserve. Mais il est des situations où "non-ingérence" et "réserve" sont difficiles à respecter.

A cela, plusieurs raisons peuvent être invoquées, et tout d'abord la manière dont les ONG perçoivent les Etats et, vice-versa. Le mouvement associatif se veut "éthique" (respect des combats, dignités et libertés des concernés), s'opposant par là aux motivations "géopolitiques" de leur Etat de rattachement.

A ce sujet, il conviendrait de constater, par exemple, que les associations humanitaires, dans une vision du monde qui se veut généreuse, se heurtent à la «raison d'Etat» tant invoquée par les gouvernements. La divergence est très marquée surtout en matière de droits de l'homme, une question qui soulève tant de réprobation de la part des ONG qui dénoncent, sans discontinuer, la complaisance de leurs Etats d'origine vis-à-vis des dictatures africaines.

Ainsi, pourra-t-on remarquer que la section française d'Amnesty International et la FIDH mettront les pouvoirs publics hexagonaux dans une position difficile dès qu'il s'agira d'étudier la situation des droits de l'homme dans l'Archipel des Comores, pays que Paris maintient dans sa sphère d'influence (en aidant notamment à la consolidation de l'assise des dictateurs locaux).

L'Etat, quant à lui, accuse parfois les bénévoles d'utopisme, de légèreté et d'inconscience: «Ah, ces irresponsables qui se mêlent de ce qui ne les regarde pas et qui agissent en sens contraire de la ligne juste fixée par les autorités compétentes».⁽⁷⁾

De surcroît, les volontaires en oeuvre aux Comores ou dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne reprochent résolument aux instances dirigeantes le fait que «l'aide publique au développement est absorbée à plus de 50% par les professionnels de l'aide [...] et la quasi-totalité du reste par les bureaucraties étatiques du Sud. Alors que l'aide des ONG, même si elle ne représente, en volume financier, que 10% de l'aide des Etats, atteint des millions des personnes qui la touchent "de main à la main", et par leur propre action, la multiplie plusieurs fois».⁽⁸⁾

Ces critiques, tout en suscitant une certaine gêne, sont prises en compte par l'Hexagone, qui ne rompt pas avec les administrations des pays d'Afrique, mais les contourne, autant que faire se peut, en privilégiant la filière des ONG, pour les petits projets surtout.

De toute manière, la France dispose d'une arme ultime qu'elle n'utilise que très rarement à savoir: la possibilité de dissoudre les ONG qui auraient dépassé les droits qui leur sont reconnus par la loi.

⁽⁶⁾ Avice (E.): *ONG et action diplomatique...* op.cit., p.10.

⁽⁷⁾ Cité par Dalbera (Claude): *Quelles relations entre les ONG et les Etats du Nord ?* Etats du Tiers-monde, La Découverte, Paris 1989, in Bessis (S.): op. cit., p.20.

⁽⁸⁾ Dalbera (Claude): *Quelles relations...* op.cit., p.20.

SECTION II - AU REGARD DE L'ÉTAT D'ACCUEIL

Il importe d'envisager cette analyse aussi bien du point de vue juridique que de point de vue sociologique.

Paragraphe 1 - Du point de vue juridique

L'apport des ONG au développement économique et social des Comores est une aide que Moroni est libre d'accepter ou de refuser. On ne doit pas s'en étonner: la souveraineté implique qu'aucun Etat ne peut être obligé d'être assisté par un autre Etat, a fortiori, par une ONG.

Cette disposition constitue une importante question de droit international sur laquelle les juristes se penchent très souvent. D'aucuns considèrent à cet égard qu'aussi bien du côté du fournisseur que du bénéficiaire de l'assistance, le libre consentement reste une base fondamentale. En d'autres termes, *«une aide ne peut être imposée à un Etat ; un Etat ne peut être obligé de s'associer à une opération d'assistance spécifique»*.⁽⁹⁾

C'est un point de vue qui corrobore le principe selon lequel toute action d'aide à la promotion socio-économique des pays sous-développés doit contribuer à permettre à ces derniers d'exercer leur *«responsabilité principale d'assurer leur propre développement»* (cf. résolution 2626 (XXV) paragraphe 11, de l'Assemblée générale de l'ONU proclamant la *«Stratégie internationale du développement»* pour la deuxième décennie pour le développement).

Pour cette raison, lorsque une ONG entend agir aux Comores, elle présente le projet de développement qu'elle compte réaliser sur le terrain, en précisant toutes ses caractéristiques sur les plans technique, financier, matériel, humain et politique. La proposition faite est soumise à l'étude au niveau de la Division des ONG créée au sein de la Direction des organisations internationales du ministère comorien des Affaires étrangères et de la coopération.

En cas d'assentiment - comme cela se produit souvent - un contrat de droit comorien est conclu: on ne saurait parler de "traité" car les ONG n'ont pas encore le statut de sujet de droit international. Le recours à la législation de l'Etat d'accueil est aussi une question de souveraineté. Le gouvernement comorien, en effet, tient à faire appliquer ses propres règles, même s'il ne fait qu'imiter celles de l'ex-colonisateur en matière de législation associative.

Le contrat susvisé définit les prérogatives ou la nature de la participation des organismes publics dans l'opération à effectuer, les attributions des ONG par rapport à celles des collectivités publiques (fédérales ou des îles), prévoit l'association des communautés autochtones de base aux travaux, ou encore, les facilités consenties à l'ONG considérée ainsi que les droits auxquels elle peut prétendre et les obligations à observer.

L'acte signé entre les deux partenaires détermine dans quelle mesure l'ouverture du chantier nécessitera l'usage des infrastructures étatiques et sur quelle base s'instaurera la collaboration entre les autorités comoriennes et les associations étrangères.

⁽⁹⁾ Quoc Dinh (Nguyen), Daillier (Patrick) et Pellet (Alain) : *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 1992, p.961.

Il conviendrait tout de même de préciser que les autorités comoriennes se montrent très exigeantes quand il s'agit d'effectuer des enquêtes en matière de droits de l'homme, mais que la situation socio-économique du pays les pousse à ne pas être trop regardantes dès qu'il s'agit d'un apport financier ou matériel. L'acceptation d'une aide est donc une question d'intérêt avant d'être une affaire juridique.

Paragraphe 2 - Du point de vue sociologique

A l'égard des associations humanitaires, les autorités comoriennes adoptent selon le cas, soit un comportement intransigeant, de suspicion, voire de rejet, soit une attitude conciliante.

A - Des rapports difficiles

Ils peuvent être qualifiés ainsi dans la mesure où, comme le constate le professeur *Mohammed-Reza Djalili*, «*au-delà même de la méfiance, certaines ONG sont considérées comme subversives par nombreux régimes en place dans les pays du Sud qui leur interdisent l'accès à leur territoire*». ⁽¹⁰⁾ Telle est la situation d'Amnesty qui, «*au fil de son histoire [...], s'est vue traiter tour à tour d'agent du "KGB" ou de la "CIA"*». ⁽¹¹⁾

Mais aux Comores, cette organisation n'a pas le monopole de pareilles accusations. Il conviendrait de signaler à ce propos que le statut du mouvement associatif international est lié, dans l'Archipel, à l'évolution politique du pays; or, celle-ci, depuis 1975, se fait comme nous l'avons noté, sur toile de fond de mercenariat. *Francis et Michèle Naves* (ressortissants français) en ont fait l'amère expérience à la suite de l'assassinat de leur fils par un «*groupe para-militaire fondé par M. Nassur, beau-fils du président Djohar*». ⁽¹²⁾ La victime a été exécutée en toute impunité à un moment où on parlait d'un retour des mercenaires.

Le couple *Naves* rappelle fort utilement qu'à cause de «*la rumeur imbécile soigneusement entretenue par les autorités...*», «*une vague xénophobe et raciste balaie les Comores. Tous les blancs sont considérés comme suspects. Des touristes sont arrêtés par des justiciers improvisés...*». ⁽¹³⁾

En outre, à cause des manipulations des autorités, les Comoriens confondent souvent étranger et mercenaire ou espion. Nous remarquons que cet amalgame fait des victimes. D'ailleurs, M. Arthur Dan Doven, coopérant belge, responsable d'un projet d'adduction d'eau financé par le FED à Mohéli et qui s'y est fixé après la fin de l'opération, nous a confié personnellement ses inquiétudes - justifiées - à ce sujet, lui-même étant qualifié de mercenaire («*avec séjour au Biafra*») et d'«*espion*».

⁽¹⁰⁾ Djalili (M-R.): *Les organisations non gouvernementales et le tiers-monde*, in Bettati (M.) et Dupuy (P.M.), *op. cit.*, p.44.

⁽¹¹⁾ Amnesty: *Présentation...* *op.cit.*, p.18.

⁽¹²⁾ Naves (F. et M.): *Comores: la raison d'Etat* (témoignage), in *Le Monde* du 27 janvier 1993.

⁽¹³⁾ Naves (F. et M.): *op. cit.*

De toute manière, le scepticisme des Comoriens n'épargne pas les ONG, organisations dont l'action implique nécessairement les principes de volontariat et bénévolat. Or, justement nous ne divulguons aucun secret d'Etat en notant que le civisme et le désintéressement n'étant pas les qualités dominantes des responsables locaux, la population a parfois quelques raisons de s'interroger sur les actions conduites sans contrepartie, par des expatriés. S'y ajoute la simplicité des volontaires, acteurs qui se rapprochent des autochtones facilement.

Soulignons, par ailleurs, que les rapports entre les associations internationales et Moroni deviennent conflictuels quand celles-ci veulent agir dans un domaine aussi sensible que celui des droits de l'homme. Pour cette raison, elles se voient, à maintes reprises, interdire l'entrée aux Comores pour mener leurs investigations.

Il arrive que l'autorisation d'enquêter sur les îles soit accordée à des ONG, mais que simultanément, des obstacles administratifs soient créés pour entraver leurs activités. Dans d'autres circonstances, les détenteurs du pouvoir semblent engager un dialogue avec elles, pour l'escamoter juste après.

Souvent, quand les volontaires sont sur place, par un subtil double langage frisant la duplicité, les pouvoirs publics tout en multipliant les gestes de bonne volonté, rendent impossible ou infructueuse l'action des ONG.

Traiter les mêmes ONG avec condescendance est une autre méthode à laquelle les responsables comoriens ont souvent recours.

Sur ce dernier point, l'exemple d'Amnesty vaut d'être cité. A son propos, l'ancien président *Ahmed Abdallah* disait, dans un langage qui laisse à désirer, parce que méprisant et arrogant que *«je me souviens qu'une fois, je me préparais à libérer des prisonniers politiques. J'ai entendu qu'Amnesty International voulait intervenir. je me suis abstenu. Je ne voulais pas qu'ils croient pouvoir m'influencer»*.⁽¹⁴⁾

En raison d'une attitude aussi catégorique, elle-même résultant d'une perception négative des associations humanitaires, il est difficile voire impossible dans certains cas, qu'Amnesty puisse agir convenablement aux Comores. Ce blocage vaut également pour d'autres ONG.

B - La tendance au dialogue et à la collaboration

Elle est suscitée par les nécessités auxquelles se trouvent confrontées les autorités comoriennes en matière économique et sociale. Autrement dit, il est difficile pour ces dernières de refuser l'aide sanitaire, culturelle, agricole (ou alimentaire) scientifique et technique que leur apportent bénévolement les ONG.

Aux associations de solidarité internationale qui interviennent dans les domaines précités, l'Etat accorde un autre type d'accueil, en ce qu'il diffère totalement de celui réservé à Amnesty. Languedoc Comores a ainsi eu droit à des rapports constructifs avec Moroni.

⁽¹⁴⁾ *Biloua (Marie-Roger) et Kaïdi (Hamza): Comores - Ahmed Abdallah s'explique (interview), Jeune Afrique, n° 1448, du 5 octobre 1988, p.6.*

Ses responsables constatent: dès que «le besoin d'agir» s'est fait sentir, «des contacts sont alors établis avec les autorités comoriennes en vue d'une mission aux Comores . "Le courant" passe très vite et l'équipe obtient très rapidement toutes les garanties de la part des différents ministères et du Président de la République. Du plus simple des Comoriens à la plus haute autorité, malgré la modestie de notre mission , la relation établie va être d'une grande qualité».⁽¹⁵⁾

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de mentionner que l'introduction de ce groupement dans l'Archipel, a été favorisée aussi par les liens personnels unissant son Président, le Docteur Yves Chavernac à M. Nadjib Dhakoine, chef du protocole à la présidence de la République et gendre du chef de l'Etat de l'époque (Ahmed Abdallah), qui à son tour s'est vu attribuer le titre de Président d'honneur de Languedoc Comores (statut accordé également à M. Djohar).

D'autres considérations militent en faveur de la reconnaissance aux ONG opérant aux Comores d'un statut privilégié. Il s'agit d'une part de la qualité du travail accompli et d'autre part, du cautionnement des acteurs par leurs ambassades, consulats ou missions de coopération permanentes installés à Moroni.

En effet, la protection dont jouissent des ONG auprès des missions diplomatiques et consulaires voire auprès des organisations inter-étatiques installées aux Comores, pousse les autorités de Moroni à se montrer plus conciliantes avec le mouvement associatif international.

Il est significatif de noter enfin qu'au fil des années avec une bonne connaissance du milieu naturel et du cadre humain, les ONG arrivent à élaborer et à exécuter des projet de développement si performants que Moroni aurait du mal à ne pas les accepter. La nécessité fait taire, ici, l'intransigeance habituelle des autorités locales.

SECTION III - AU REGARD DE LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

Une organisation bénévole française, britannique ou italienne qui réalise aux Comores un projet de développement, pousse les juristes à réfléchir sur son statut. Or, actuellement, il n'existe pas de cadre juridique international commun. Tout au plus, quelques palliatifs ont été prévus.

Paragraphe 1 - L'absence d'un cadre juridique commun

Pour pouvoir intervenir dans un village comorien, les associations de solidarité internationale se trouvent, avant tout en présence de collectivités locales et étrangères ou intergouvernementales, souvent en tant que partenaires financiers. L'AFVP, par exemple, entretient, à ce titre de relations suivies avec la FAO, le PNUD, la BIRD, la GTZ (coopération allemande), etc.

On est alors fondé à s'interroger sur les règles applicables aux ONG se trouvant dans pareille situation. On soulève ainsi le problème du statut international des ONG.

Toutefois, force nous est de constater qu'il n'existe pas actuellement un texte qui régleme à cette échelle, de manière uniforme, les différents aspects du déploiement du mouvement associatif international ; pourtant, l'édiction de telles dispositions est une nécessité, compte tenu de l'importance que ne cessent de prendre les ONG dans les relations internationales, en particulier dans les domaines de la coopération et du développement.

⁽¹⁵⁾ Languedoc Comores: *Compte rendu de la première intervention*, pp. 2-3 (document non daté).

En réalité, on ne saurait soutenir qu'une question aussi importante n'ait pas préoccupé les hommes d'Etat et les juristes, puisque maintes tentatives interviennent dans ce sens afin de combler le vide constaté. C'est ainsi que dès 1910, s'est tenu à Bruxelles un Congrès des Associations internationales en vue «*d'instituer par voie de convention diplomatique, un statut supranational à l'usage des associations internationales sans but lucratif qui, à raison de leur statut ou de leur objet, ne peuvent ni ne veulent se placer sous une législation associationnelle déterminée*». ⁽¹⁶⁾ Cette initiative ne fut pas la seule ; d'autres projets ont repris la même idée, sans succès (Londres 1910, Paris 1910 et 1912, Genève 1948, Bruxelles 1958). ⁽¹⁷⁾

L'échec de telles entreprises a rendu impossible l'adoption d'un corps de règles applicables aux activités du mouvement associatif international et proposant aux Etats un code de conduite à son égard.

En poussant l'analyse, nous remarquons que les Etats n'ont pas la même opinion du phénomène associatif international. Si en Occident ce dernier est perçu de manière positive, il n'en est pas de même pour les pays sous développés. Aussi, ceux-ci ont-ils beaucoup de réserves à l'égard des ONG, pour les raisons déjà invoquées et jugent dangereux le fait de se trouver liés à un corps de règles coercitives relatives à l'action d'un régime juridique favorable à des associations qualifiées d'hostiles ou subversives.

C'est pourquoi, différents pays se prononcent contre toute tentative visant l'instauration d'un statut international des ONG, statut opposable à tous les Etats, *erga omnes*.

Notons enfin, qu'à défaut d'un traité, des mesures de substitution ont été prises par certaines organisations intergouvernementales.

Paragraphe 2 - Les palliatifs

Ils se présentent sous forme de statut consultatif dont sont dotées les ONG auprès desdites organisations. Mais ce cadre s'est élargi et prend l'allure d'un partenariat entre les deux catégories d'organismes.

A - L'octroi d'un statut consultatif

L'article 71 de la charte des Nations-Unies pose le principe de la collaboration entre l'organisation mondiale et les ONG en ces termes: «*Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence*». La concertation qui va s'instaurer sur la base de cet article concernera, dans la pratique, plusieurs organisations.

Certaines ONG oeuvrant aux Comores en tirent profit. Si le cas d'Amnesty est notoire, il ne constitue pas, pour autant, une exclusivité; l'AFVP, Secours catholique, par exemple, donnent leur avis et des propositions qui sont, parfois adoptés et préconisent des solutions qui, à leur tour, sont envisagées avec sérieux.

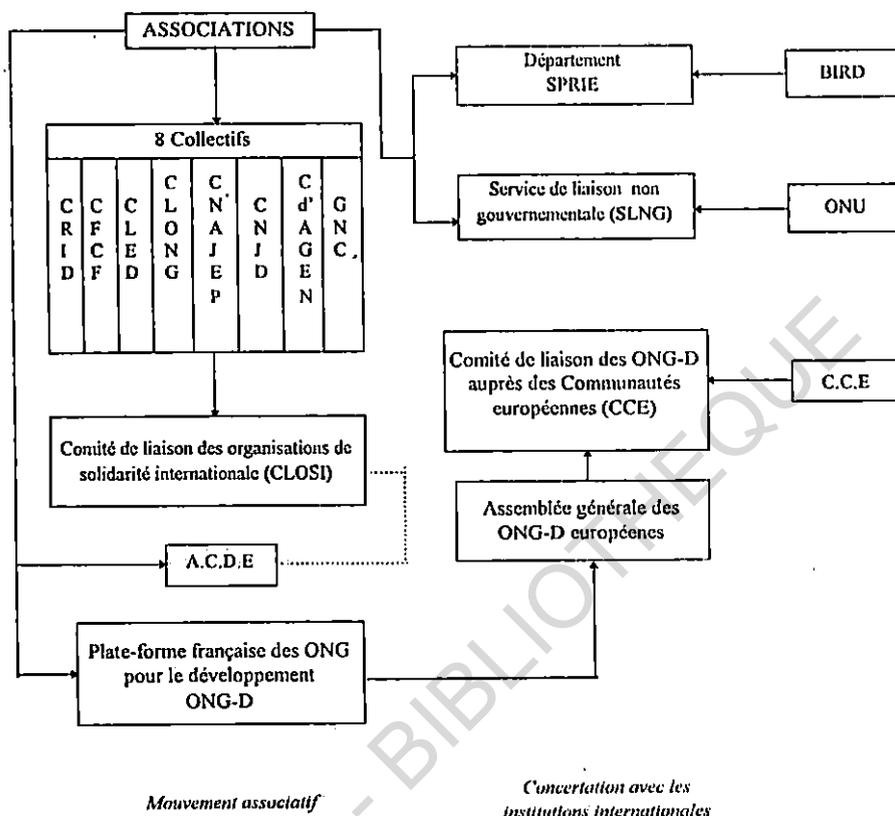
Des contacts de ce genre se font aussi bien au niveau l'ONU qu'à celui d'autres entités comme les Commissions européennes ou l'OUA.

⁽¹⁶⁾ Cf. Stosic (B.D.): *op. cit.* ; p.99.

⁽¹⁷⁾ Cf. Mme Bastid (Suzanne): *Perspectives d'un statut international pour les organisations internationales non gouvernementales*, in *Bulletin Ngo-ONG*, n°4, 1952. p.1956.

Les associations françaises participent à ce forum de dialogue par le biais de huit collectifs ou "Comités de liaison des ONG". Cette méthode a le mérite de regrouper et peaufiner les doléances du secteur associatif pour leur donner plus de poids. Cette consultation se fait selon les mécanismes suivants. ⁽¹⁸⁾

Concertation entre les ONG et les institutions intergouvernementales



Pour ce qui est du cadre onusien, l'application de l'article 71 précité place les acteurs bénévoles dans trois situations, qu'il conviendrait de distinguer, avec le professeur Marcel Merle.

Catégorie I	31	
Catégorie II	239	
"Liste"	166	Inscrites par le Conseil économique et social
	28	Inscrites par le Secrétaire général
	228	Inscrites en qualité de bénéficiaires du statut consultatif auprès des institutions spécialisées. ⁽¹⁹⁾
TOTAL	692	

⁽¹⁸⁾ Bauchot (J.M.): *op. cit.*, p.16.

⁽¹⁹⁾ Merle (Marcel): *Commentaire de l'article 71*, in Cot (Jean-Pierre) et Pellet (Alain) (sous la direction de): *La charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris, 1991, p.1053.

La différence entre les trois "catégories" provient de ce que «celles des deux premières classes peuvent déléguer des observateurs aux séances publiques du Conseil et de ses organes subsidiaires, y prendre la parole, leur adresser des exposés écrits et bénéficier de la documentation qui y est distribuée. Seules les associations de la catégorie I, qui s'intéressent en principe à la plupart des activités du Conseil, peuvent proposer l'inscription d'une question à l'ordre du jour de ces organes. Ces diverses facilités - à l'exclusion de la dernière - peuvent être exceptionnellement octroyées aux associations inscrites sur la "liste"». ⁽²⁰⁾

Amnesty, qui est un interlocuteur privilégié des organisations intergouvernementales, est dotée du statut consultatif auprès du Conseil ("catégorie II"), et est, à ce titre, à l'origine de nombre de conventions multilatérales (contre la torture, la détention...). De même, la Croix-Rouge, bien qu'étant une «institution privée [...], se voit aussi confier une véritable mission de service public international». ⁽²¹⁾

S'agissant du Conseil de l'Europe, celui-ci a élaboré une convention qui doit uniformiser un certain nombre de règles relatives à la personnalité juridique des ONG au niveau de tous les Etats membres. Cette même entité a institué un régime applicable à trois "catégories" de groupements, selon le modèle onusien. L'OUA a aussi mis sur pied un cadre de concertation avec les ONG, cadre auquel participe Amnesty, notamment. Cette ONG est ainsi habilitée à prendre part aux travaux de l'organisation panafricaine consacrés aux réfugiés.

Ces divers exemples prouvent que les organisations intergouvernementales n'ont pas pu élaborer un espace juridique commun sur le mouvement associatif dans son ensemble.

En effet, dans tous les cas de figure, des initiatives quelque peu timides sont envisagées et présentent l'inconvénient de ne concerner qu'un cadre géographique déterminé et une sphère d'actions limitée. Du reste, même au niveau d'un seul continent, les divergences ne manquent pas, comme nous l'avons souligné dans l'introduction, en mettant l'accent sur la différence fondamentale entre le déploiement des ONG en Afrique subsaharienne, d'une part, et en Afrique du Nord, d'autre part. Ce qui, d'ailleurs, aurait rendu impossible la mise sur pied, au niveau africain, d'une procédure d'élaboration d'un document unique sur les ONG. (La convention européenne précitée constitue d'ailleurs un exemple unique au niveau régional).

B - Les ONG, partenaires des organisations internationales

En dépit d'un statut juridique contraignant, flou et mal défini, les associations de solidarité internationale ont pu acquérir, progressivement, auprès des organismes inter-étatiques, une position qui leur permet d'agir directement sur des projets de développement conçus ou acceptés par ceux-ci. Pour atteindre un tel objectif, l'instauration d'un partenariat s'avère nécessaire.

Celui-ci suppose la création de liens bien définis dans le cadre d'accords passés sous forme contractuelle. Lesdits accords déterminent avec précision, l'objet, la nature et la durée de la collaboration entre ONG et organisations inter-étatiques. Ils comportent un certain nombre de clauses relatives aux droits et obligations de chacune des parties en présence.

⁽²⁰⁾ Quoc Dinh (NGuyen), Daillier (Patrick) et Pellet (Alain): *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 1987, p. 632.

⁽²¹⁾ Torrelli (Maurice): *Le droit international humanitaire*, op. cit., p.19.

C'est à ce titre que l'AFVP, lors de ses multiples interventions en Afrique subsaharienne, opère souvent de concert et avec l'appui de la Banque mondiale, de la BAD (Banque africaine de développement), de la FAO, du PNUD, du FED ou du FIDA. Cette organisation n'est pas la seule à agir de la sorte: le capital de confiance accumulé par les ONG concourt à un élargissement de leur rôle et à une reconnaissance d'une personnalité adaptée à leur dynamisme. Une telle approche présente l'avantage de contourner ou de surveiller les structures de l'Etat d'accueil, dont la gabegie n'est plus à démontrer. Le cas des Comores est patent.

Cependant, les rapports entre le mouvement associatif et les institutions intergouvernementales ne sont pas toujours faciles, car leurs conceptions des problèmes de développement sont loin d'être uniformes. Le cas de l'Archipel en constitue une illustration parfaite. En outre, «comme la plupart des pays d'Afrique, les Comores ont entamé un programme d'ajustement structurel [PAS] avec la bénédiction de [leurs] principaux donateurs, en l'occurrence, Les Nations-Unies, la France et la CEE».⁽²²⁾

Or, les "PAS" ne font pas l'unanimité, et il est de notoriété publique que les accords conclus à cet égard «portent», selon la Directrice du secteur Afrique à l'UNESCO, «sur des programmes irréalisables, au titre d'une aide au développement qui n'est pas une aide».⁽²³⁾ Les ONG ne manquent pas de critiquer cette situation, et ont la possibilité de la faire avec efficacité, puisqu'elles sont associées à l'exécution de certains volets desdits programmes. Nous constatons ainsi que «... même si la Banque mondiale affirme désormais soutenir les petits projets et encourager les ONG, les relations sont moins simples sur le terrain : il y a souvent contradiction entre les programmes d'ajustement structurel et le dynamisme de la vie associative».⁽²⁴⁾

Il n'y a pas que dans ce domaine qu'il existe de divergences, puisque, bien souvent, ce sont les associations de solidarité internationale qui, les premières, signalent les dangers que présentent nombre de réalisations financées par la BIRD ou le FMI, sur les plans écologique, social ou autres.

C'est une donnée qui complique singulièrement les rapports ONG-organisations intergouvernementales car les premières "oublient" souvent leur devoir de réserve à l'égard des secondes. A ce propos, il n'est pas excessif de mentionner que M. François Lefort (prêtre et médecin - responsable d'une équipe de bénévoles d'aide aux réfugiés en Mauritanie) considère que «les fonctionnaires du HCR⁽²⁵⁾ qui ont de très bons salaires, cherchent d'abord de belles villas, des voitures climatisées et des bureaux. Ensuite, ils se disent qu'il faut bien faire une action et ils sous-traitent aux ONG avec l'argent restant. Celles-ci deviennent la bonne conscience du HCR, qui est la bonne conscience des pays développés».⁽²⁶⁾

⁽²²⁾ Oyowé (Augustin): *Les Comores, une situation économique critique*, in Le Courrier ACP-CEE, n°130, novembre-décembre 1991, p.34.

⁽²³⁾ Cassam (Annar): *La femme, inépuisable source de richesses...* in Le Monde Diplomatique, mai 1993, p.20.

⁽²⁴⁾ Braekman (Colette): *La nouvelle société civile est déjà là*, in Le Monde Diplomatique, mai 1993, *op. cit.*, p.18.

⁽²⁵⁾ HCR: Haut commissariat des Nations-Unies aux réfugiés.

⁽²⁶⁾ Cité par Baquet (Philippe) : *Des Touaregs doublement dépossédés*, in Le Monde diplomatique, février 1993, p.21.

Il va sans dire que cette réflexion a soulevé une vive réaction de l'organisme ainsi mis en cause.⁽²⁷⁾

De toute manière, elle ne constitue pas une critique isolée ou s'adressant aux seules institutions intergouvernementales. C'est l'ensemble de la coopération classique qui voit pointer sur elle un doigt accusateur, perturbant souvent les rapports entre les acteurs publics et les ONG. Cette détérioration des relations visées risque de s'accroître tant que durera l'opinion selon laquelle «quand l'équipe d'un grand donateur arrive dans un village de pêcheurs, elle arrive en hélicoptère ... Les membres d'une ONG peuvent arriver en canot ou à vélo».⁽²⁸⁾

Dans certaines situations, les reproches faits par les ONG sont à l'origine d'une restriction ou d'une abrogation du régime de faveur dont bénéficient les associations humanitaires auprès des organisations inter-étatiques.

Les mesures qui peuvent être prises dans ce sens traduisent le caractère précaire du statut international des ONG.

En dépit de tous ces écueils, le partenariat entre le mouvement associatif et les organisations inter-gouvernementales est une nécessité qui s'impose aux unes et aux autres, car, malgré leurs divergences, les deux types de structures présentent des points de complémentarité: les ONG ont besoin d'une partie des fonds consacrés aux problèmes de développement par les instances inter-gouvernementales, tandis que ces dernières reconnaissent de plus en plus la valeur du travail de qualité accompli par le secteur associatif et ont souvent recours à lui.

⁽²⁷⁾ Cf. *Le Monde Diplomatique*, mars 1993, p.2.

⁽²⁸⁾ Streeten (Paul): *The contribution of non-governmental organizations to development*, dans *Development: Seeds of change*, *Journal of the society for international development*, Rome, 1987, cf. Bessis (S.); *op. cit.*, p. 24.

CHAPITRE III

**Les moyens d'action
des ONG opérant aux Comores**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE III
LES MOYENS D'ACTION
DES ONG OPÉRANT AUX COMORES

L'intervention des associations de solidarité internationale aux Comores implique d'une part, des moyens humains et, d'autre part, des moyens matériels et financiers, étant bien noté que le volume et la qualité des uns et des autres dépendent de l'importance des acteurs et des projets qu'ils entendent réaliser.

Section I - Les moyens humains

Nous pouvons les classer en trois catégories : les organes de direction, les membres et le personnel responsable des opérations sur le terrain.

Paragraphe 1 - Les organes de direction

Ils sont de plusieurs natures. Il s'agit, par exemple, de l'assemblée générale, du conseil, du comité exécutif, du bureau (président, secrétariat et trésorier) et des instances subsidiaires.⁽¹⁾

Toutefois, nous nous intéresserons particulièrement à l'assemblée générale, en raison de son importance et du fait que la plupart des ONG ont une telle instance.

A - L'Assemblée générale

C'est l'organe suprême des ONG. Elle constitue un forum au sein duquel se réunissent tous les membres, selon un calendrier défini à l'avance. Elle est qualifiée pour prendre les mesures les plus significatives, comme la définition de la politique à suivre, l'élection de organes directeurs, l'adoption du règlement intérieur ou la modification des statuts.

Les statuts de chaque ONG intervenant aux Comores déterminent unilatéralement la composition de l'assemblée générale. A ce propos, l'article 11 du texte constitutif de Languedoc Comores dispose que «*l'assemblée générale ordinaire comprend tous les membres de l'association à quelque titre qu'ils y soient affiliés*».

Mais cette organisation présente une originalité, puisque son assemblée générale réunit non seulement ses adhérents proprement dits, mais aussi d'autres personnalités, quand les conditions et nécessités du moment l'exigent et le rendent possible. Soulignons, à cet égard, que l'assemblée tenue à Moroni, le dimanche 19 janvier 1992, est assez révélatrice ; outre les membres français de l'association qui ont pu faire le déplacement, y participaient: le chef de l'Etat comorien, qui, il faut le rappeler, est l'un des présidents d'honneur de ce groupement; le ministre des Affaires étrangères et de la coopération; le ministre de la santé et son conseiller technique (un Français); le ministre

⁽¹⁾ A ce sujet, voir: Bockstael (Généviève): *La structure des organisations internationales non-gouvernementales*, in *Associations internationales*, n°4, 1958, p. 308.
Voir aussi Stosic (B.D.), *op. cit.*, pp. 117-125.

de l'Education nationale; le responsable de la Pharmacie nationale d'approvisionnement; le père Gabriel et la soeur Marie-Colette de la mission catholique du Moroni (administrée par Secours catholique); le chef d'escadre d'Air France à l'Aéroport international de Hahaya; le directeur de la société Air Comores; le directeur du "projet paludisme" auprès du ministère de la Santé et un délégué du PNUD.

Autant dire que les grandes autorités du pays ainsi que celles concernées par les activités de Languedoc Comores ont assisté à cette réunion.

Par ailleurs et à titre de comparaison, nous pouvons constater que l'article 8 des statuts de l'ONG Enfants du monde stipule que l'assemblée générale de cette association doit comprendre tous les membres, abstraction faite de leurs spécificités. Le même article précise que l'assemblée générale en question se réunit au cours de chaque année ; le lieu et la date sont déterminés par le conseil d'administration de l'organisation. Le quart au moins des membres peut détenir un tel pouvoir de décision.

Il restera à noter que certaines assemblées "nationales" sont difficiles à concevoir dans la mesure où, comme nous le verrons plus tard, parmi les ONG qui agissent aux Comores, il y a celles qui ont des membres à travers plusieurs pays du monde (cas de la Croix-Rouge, d'Amnesty International ou de la FIDH).

B - LES AUTRES ORGANES

Ils ne correspondent pas à la typologie précitée. Ils sont institués en vue d'accomplir des tâches spécifiques. Il peut s'agir de commissions d'étude, de groupes de travail ou de comités d'experts.

Languedoc-Comores, à cet effet et à titre d'exemple, a des mécanismes qui sont prévus pour agir dans le cadre d'une délégation auprès de certaines entités qui contribuent à son financement et à son équipement. Ce sont les membres-délégués auprès d'Aveyron-Comores, du Conseil paroissial de Salles-d'Aude et auprès des Anciens combattants d'Elne.

De même, la structure de l'AFVP ne s'inspire guère du schéma sus-mentionné. En somme, l'AFVP est dirigée par un comité directeur, qui est une émanation de son assemblée générale; cette instance est composée, à parité de représentants élus du secteur associatif et des pouvoirs publics. Sous la direction du président, un délégué-général «*assure l'exécution des décisions du comité directeur et la mise en oeuvre des orientations et des politiques de développement suivies*».⁽²⁾

Dans ce sens, il conviendrait de préciser que la délégation générale du mouvement comprend: une direction administrative et financière, un service des opérations de développement chargé du soutien technique et de la programmation des projets, un service des volontaires s'occupant de leur recrutement et de leur formation, un service de documentation, information et promotion et un service des relations extérieures.

Un autre cas, celui de la Croix-Rouge, ne mérite pas moins d'être cité; sa «*...structure (...) réalise un équilibre entre différents intérêts publics et privés, nationaux et internationaux. Dotée d'un statut depuis 1928, c'est une organisation originale, constituée de plusieurs institutions*».⁽³⁾

⁽²⁾ AFVP: Avec L'AFVP... *op. cit.*, p. 8.

⁽³⁾ Torrelli (M.): *op. cit.*, p. 16.

Lesdites institutions sont:

- ▶ Le *Comité international de la Croix-Rouge (CICR)* qui est une organisation dotée de son propre statut en 1921, composée de citoyens helvétiques et soumise au droit privé suisse.
- ▶ Les *sociétés nationales de la Croix-Rouge* au nombre de 132, soit l'ensemble des pays où elles sont implantées (parmi lesquels, les Comores).
- ▶ La *Ligue des sociétés de la Croix-Rouge* qui, en sa qualité de plus haute instance délibérative se compose de délégations de sociétés nationales, des Etats parties aux quatre conventions de Genève de 1949 (auxquelles est associé le protocole additionnel de 1977), du CICR et de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge.

Ces structures sont, elles-mêmes, des organisations complexes et comprennent en leur sein, maintes subdivisions.

En réalité, d'autres ONG oeuvrant aux Comores ont des organigrammes tout autant touffus. Il en est ainsi d'Amnesty International, qui compte plus de 3400 groupes locaux et des sections nationales dans 39 pays ou encore de la FIDH, association regroupant une soixantaine de ligues des droits de l'homme sur les cinq continents.

Signalons, enfin, que l'association Enfants du monde comprend plusieurs organes dont l'un fait penser à la structure d'une société à but lucratif; il s'agit du Conseil d'administration, qui dirige cette ONG et qui est constitué de 7 à 15 membres, élus pour trois ans par l'assemblée générale (avec la possibilité de se faire réélire).

Ces développements permettent de relever que la composition des organes des ONG étudiées n'est pas uniforme : à chacune d'elles, en raison de ses moyens et de sa vocation, correspond une typologie spécifique. Ce constat est valable pour les membres.

Paragraphe 2 - Les membres

Deux paramètres aideront à les appréhender: leur nombre et leur nature.

A - Approche statistique

Les associations de solidarité internationale qui opèrent aux îles Comores ont, chacune, des adhérents dont l'effectif varie selon diverses considérations. La classification suivante contribuera à en situer les différences.

Dénomination des ONG	Nombre d'adhérents
Médecine aide et présence (MAP)	40 membres
Lion's Club international	1.355.000 membres, répartis sur 159 pays.
Rotary Club	950.000 membres.
Amnesty International	500.000 membres, dans 155 pays et territoires.
Secours catholique-Caritas France	1.150.000 membres.

▶▶▶

(Suite)

Dénomination des ONG	Nombre d'adhérents
Bretagne Comores santé (BCS)	30 membres.
Foyer d'échanges et de rencontres administratifs mondiaux (FERAM).	1800 membres.
Association française des volontaires du progrès (AFVP)	614 membres.
France terre d'asile (FTDA)	400 membres.
Association française Raoul Follereau	20.000 membres.
Handicap international	20.000 membres
Croix-Rouge internationale	200 millions de membres répartis sur 132 pays.

Ces données numériques font ressortir des situations fort diverses. En effet, sur le plan statistique, un très grand fossé sépare deux associations dont l'une a deux cent millions de membres (Croix-Rouge internationale) et l'autre quarante adhérents seulement (MAP).

Dans la majorité des cas, l'implantation géographique des ONG à travers le monde joue un rôle déterminant dans leur composition; nous constaterons à cet égard que Lion's Club international, Amnesty International, et la Croix-Rouge internationale sont des organisations présentes dans plusieurs pays et qu'à ce titre ils y ont des membres. A l'opposé, Bretagne Comores santé n'intervient qu'aux Comores, n'a aucune antenne ailleurs, et nul ne s'étonnera du nombre réduit de ses membres.

Il est, par ailleurs, d'autres considérations qui renforcent ces chiffres: l'origine et la nature des groupements. Quand on étudie un organisme tel que Secours catholique dont le caractère confessionnel est incontestable, on se rend compte que c'est cette base religieuse qui mobilise autant de volontés autour de cette ONG.

En revanche, une association peut avoir des activités au niveau de plusieurs pays sans avoir pour autant des milliers de membres. La situation de l'AFVP le prouve puisque elle est engagée dans vingt-huit pays, mais ne suscite, en vérité, aucune adhésion locale, comme le font d'autres groupes.

B - Approche qualitative

En procédant par comparaison, nous nous trouvons en présence de trois grands ensembles; les membres individuels (c'est le procédé le plus courant), les membres collectifs et la cohabitation des deux catégories de membres. En poussant l'analyse, nous remarquerons que le concept "membre" désigne à la fois des personnes physiques et morales. A ce sujet, il n'est pas inutile de noter le cas de l'AFVP, ONG qui «... est composée d'un certain nombre de membres originaires des secteurs publics et privés, des ministères, des organisations de jeunesse et d'organismes à vocation sociale et culturelle s'intéressant aux relations avec le tiers-monde. Soit une vingtaine au total... En cela nous pouvons dire que l'AFVP est une "association d'associations"». ⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ AFVP : Avec l'AFVP... op. cit., p.7.

C'est une formule associative particulière, mais qui ne remet pas en cause le caractère non-gouvernemental de l'organisation. Les personnes issues des institutions étatiques ou infra-étatiques, interviennent et agissent, d'ailleurs à titre strictement individuel, dans la plupart des situations.

La cohabitation entre les membres individuels et collectifs est un modèle qui est adopté par la FIDH, la Croix-Rouge internationale, Amnesty International, France terre d'asile (400 membres individuels), le Lion's club International, etc.

Par ailleurs, le cas du groupement Enfants du monde vaut qu'on se penche sur lui ; l'article 3 de ses statuts permet de faire la distinction entre trois catégories de membres ; ces derniers peuvent être, actifs, de soutien ou honoraires.

La qualité de membres actifs est reconnue aux personnes physiques qui en font la demande, en précisant leur intention d'adhérer aux statuts de l'organisation.

Pour ce qui est des membres de soutien, il s'agit de personnes physiques ou morales qui se portent volontaires pour apporter à Enfants du monde «une cotisation de soutien».

En revanche, les membres honoraires sont des personnes «qui rendent ou qui ont rendu des services signalés à l'association». Les membres honoraires font partie de l'assemblée générale, mais ne sont pas tenus de payer une cotisation.

Soulignons enfin que l'étude du nombre des membres des ONG oeuvrant aux Comores n'est pas un simple exercice arithmétique, puisqu'elle aide, comme nous le verrons plus tard, à définir les moyens financiers des organisations considérées.

Paragraphe 3 - Le personnel responsable des opérations sur le terrain

Nous analyserons, tour à tour, le profil, les aspects quantitatifs, et le comportement dudit personnel.

A - Le profil

Deux critères permettent de le situer : les catégories auxquelles il appartient et sa sélection.

1 - La classification des agents selon leurs catégories

Les associations de solidarité internationale qui se déploient aux Comores disposent d'un personnel comprenant des bénévoles, des volontaires et des salariés. Ces derniers n'ont pas le même statut, mais sont tous des expatriés. Nous pouvons dès lors nous interroger sur la base de leur différenciation.

A propos de cette distinction, **J.M. Bauchot** a pu noter que «le bénévole, comme son nom l'indique, ne perçoit aucune somme d'argent en contrepartie de son travail. Souvent sa mission est de courte durée, il conserve le statut qu'il avait avant sa mission (et qu'il aura sans doute à nouveau après)».⁽⁵⁾

⁽⁵⁾ Bauchot (J.M.) : *op. cit.*, p.14.

L'intéressé indique, en revanche, que «le volontaire perçoit une indemnité de substance qui varie entre 1000 et 5000 Francs par mois selon l'ONG et dispose en principe d'avantages en nature d'hébergement et de transport. Enfin, le salarié ne peut pas gagner moins que le SMIC et son salaire peut aller jusqu'à celui d'un coopérant "gouvernemental"».⁽⁶⁾

D'autres auteurs, en l'occurrence *Michel Le Net* et *Jean Werquin*, sans prendre le contre-pied de cette classification, apportent les précisions suivantes : «Le bénévole, qui participe à la vie d'un mouvement [...] sans en recevoir de rémunération, mais sans nécessairement faire siens tous les objectifs de l'association. Le volontaire bénévole, qui à la différence du précédent fait siens les projets et objectifs de l'association. Le salarié, employé et rémunéré par l'association, sans nécessairement adhérer à ses buts. Le volontaire salarié (parfois appelé "permanent") qui non seulement fait siens les objectifs de l'association, mais souvent aussi en accepte quelques contraintes».⁽⁷⁾

Nous constatons ainsi la complexité de la question.

Pour donner un contenu chiffré à nos investigations, nous allons reproduire un tableau sur 44 ONG françaises dont certaines opèrent aux Comores.⁽⁸⁾

O N G	Nombre d'expatriés dans les P.V.D.	Budget pour les PVD (en millions de francs)	Nombre salariés dans les PVD
- Délégation catholique à la coopération.	700	5	9
- Association française des volontaires du progrès.	550	150	63
- Médecins sans frontières.	350	210	120
- Echanges et consultations techniques internationales.	200	4	4
- Service de coopération au développement.	200	2	4
- Médecins du monde.	120	80	73
- Handicap international.	120	45	36
- Aide médicale internationale.	120	10	7
- Département évangélique français d'action apostolique.	100	20	32
- Action internationale contre la faim.	65	30	17
- Equilibre.	60	20	20
- Aide toute détresse	55	20	5
- Quart-Monde.	50	30	12
- Croix-Rouge française.	50	30	9
- Inter aide.	50	10	1
- Appel détresse.	50	1	2
- Centre de formation pour le développement	50	1	1
- Ingénieurs sans frontières	45	2	1
- Association générale des intervenants retraités	40	30	10
- Vétérinaires sans frontières	40	10	4
- Centre international de coopération pour le développement agricole.	30	15	15
- Agriculteurs français et développement international.	25	2	3
- Ecole sans frontières.	20	60	20

⁽⁶⁾ *Bauchot (J.M.): op. cit., p.14.*

⁽⁷⁾ *Le Net (M.) et Werquin (J.): Le volontariat. Aspects sociaux, économiques et politiques, en France et dans le monde, 1985-5. La Documentation française N° 4780, Paris 1985, p.10.*

⁽⁸⁾ *Bauchot (J.): op. cit., p.15.*

(Suite)

ONG	Nombre d'expatriés dans les P.V.D.	Budget pour les PVD (en millions de francs)	Nombre salariés dans les PVD
- Oeuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte . . .	20	60	20
- Pharmaciens sans frontières.	20	10	15
- Centre international de développement et de recherche. .	20	10	05
- Avicen.	20	10	01
- Soutien à l'initiative privée pour l'aide à la reconstruction du Sud-Est.	20	04	09
- Action Nord-Sud.	15	10	05
- Groupe de recherche et de réalisation pour le développement rural.	15	05	12
- Architectes sans frontières	15	02	02
- Enfants réfugiés du monde.	15	02	02
- Secours catholique.	10	180	80
- Aide et action.	10	60	23
- Care France.	10	30	03
- Institut de recherche et d'application des méthodes de développement.	10	20	30
- Groupe de recherches et d'échanges technologiques. . . .	10	20	20
- Enfants et développement.	10	10	03
- Organisation internationale de coopération pour la santé - Médecus Mundi.	10	05	04
- Marins sans frontières.	10	01	02
- Eirene France service chrétien international pour la paix.	10	01	01
- Santé Sud.	05	06	04
- Air secours international.	05	01	01

L'idée principale qui émerge de ces données statistiques concerne le nombre relativement réduit des salariés au sein des ONG françaises. En d'autres termes, ces dernières, pour des raisons financières évidentes, emploient un personnel composé essentiellement de volontaires et de bénévoles. Si nous analysons la situation de trois organisations oeuvrant aux Comores, nous remarquerons que les salariés ne représentent que 11,5 % du personnel de l'AFVP, ou 30 % pour Handicap international. Notons, par contre, que Secours catholique, avec 10 expatriés et 80 salariés en poste dans des pays en voie de développement, a recours à des autochtones pour l'accomplissement d'un certain nombre de tâches, ce personnel local étant formé sur place, dans la plupart des cas.

2 - La sélection du personnel

Etant donné le nombre élevé des personnes désirant travailler aux Comores ou dans d'autres pays d'Afrique et de l'océan Indien pour le compte des ONG, ces dernières sont bien obligées de recourir à la sélection et ce, en choisissant les candidats selon des critères très stricts.

Cet aspect est d'une grande importance car si *«les associations ont pu se contenter jadis d'accueillir avec gratitude toutes les bonnes volontés, celles-ci ne sont pas rejetées, bien évidemment; mais à mesure que les tâches s'amplifient, on découvre vite qu'il y faut des compétences sous peine de déconsidérer le groupe et de le rendre inopérant»*.⁽⁹⁾

⁽⁹⁾ Le Net et Werquin: *op. cit.*, p.30.

A cette fin, il est de plus en plus opportun de faire appel à un personnel qualifié et d'assurer une formation continue à celui-ci, selon les nécessités qui s'imposent dans un contexte donné. Une ONG comme Bioforce-Aquitaine joue, à cet effet, un rôle prépondérant puisque, en collaboration avec les collectivités publiques elle assure un apprentissage aux agents de développement, qui appartiennent à plusieurs associations de solidarité dont certaines, à l'instar de l'AFVP, opèrent aux Comores.

Dans ce domaine, l'action de Bioforce-Aquitaine se situe à deux niveaux. D'une part, l'Ecole pratique d'agents de développement international. Elle assure un enseignement professionnel de trois ans cofinancé par l'Union européenne, la France et la région d'Aquitaine. D'autre part, il existe un cycle de stages de perfectionnement technique, de formation continue et préparation à l'expatriation. Son financement est privé et reste à la charge des participants (organisations, entreprises et individus).⁽¹⁰⁾

La pédagogie active de Bioforce-Aquitaine vise à promouvoir la motivation réelle et objective pour les actions de développement et de coopération, les compétences personnelles, l'ouverture et l'adaptabilité ainsi que la capacité de transmettre des connaissances.

A de tels programmes, s'ajoute la possibilité pour chaque ONG de définir unilatéralement les conditions à remplir par les candidats qui veulent oeuvrer pour son compte. Ainsi, par exemple, pour agir dans le cadre de l'AFVP, cette organisation exige-t-elle que les futurs volontaires soient *«âgés de plus de 21 ans, français ou ressortissants de la CEE ; célibataires, sauf exception pour des couples sans charge de famille ; possédant la formation, les aptitudes et les qualités humaines exigées; disposés à souscrire un engagement de deux ans au moins, dans les conditions de l'AFVP; titulaires du permis de conduire; exempts de toute contre-indication médicale»*.⁽¹¹⁾

Qui plus est, l'AFVP définit des critères très sélectifs pour chaque branche d'activités. En général, il est demandé au postulant d'avoir la capacité d'analyser la nature d'un environnement humain et naturel ; de communiquer avec des personnes et communautés rurales ou urbaines d'une autre sphère culturelle ; de comprendre leurs centres d'intérêt et leurs réalités de vie; d'étudier, proposer et mettre en oeuvre des solutions techniques ; d'assurer une bonne gestion des ressources (stocks et comptabilité) ; de planifier une opération et d'en évaluer les résultats; de prendre la direction des équipes de chantier ; de transmettre le savoir-faire et favoriser l'émergence de responsables et groupements locaux susceptibles de poursuivre et améliorer l'action entreprise.⁽¹²⁾

Un diplôme est requis pour chaque type de mission. Pour ne citer qu'un seul cas, nous noterons que pour prendre part à des projets d'aménagement de surface et de lutte anti-érosive, aux conditions énoncées, s'associe l'obligation de produire un *«diplôme d'ingénieur ou de technicien supérieur (BTP, génie civil, ENITRIS, ISTOM, ISIM, CNEARC)...*».⁽¹³⁾

⁽¹⁰⁾ Voir Bioforce Aquitaine: *Le professionnalisme*, in "Ecole pratique des agents de développement international". Document non daté, non paginé (fiches). Bordeaux.

⁽¹¹⁾ AFVP: *Au côté des populations du tiers-monde. Etre volontaire aujourd'hui* (dépliant non paginé, non daté)

⁽¹²⁾ Voir AFVP: *Aménagements de surface et lutte anti-érosive* (fiche non datée).

⁽¹³⁾ *Ibid.*

Dans ces conditions, un problème se pose, celui du choix difficile entre professionnalisme et militantisme. Bien entendu, le grand enthousiasme qui a entouré le mouvement associatif international pendant de nombreuses années favorisait le militantisme. Mais la complexité des opérations pousse les ONG à faire appel davantage aux professionnels.

Cependant, ce sont les «*professionnels militants*» (*Bauchot*) qui constituent l'idéal, car en matière de développement, il est impossible de disjoindre savoir-faire et motivation personnelle.

B - Aspects quantitatifs

Une étude statistique des personnels opérationnels nous met en présence de situations très différentes, les unes des autres.

ONG	Personnel (Effectifs)
Bretagne Comores santé (BCS)	Six bénévoles, deux expatriés
Association française Raoul Follereau	35 salariés; 20.00 bénévoles et dix expatriés
Handicap international	23 salariés; 40 bénévoles; 90 expatriés
Médecine aide et présence (MAP)	9 bénévoles
Association française des volontaires du progrès (AFVP)	60 salariés; 645 expatriés
Foyer d'échanges et de rencontres administratifs mondiaux (FERAM)	300 bénévoles
Centre international des étudiants et stagiaires (CIES)	190 salariés
Fédération internationale des droits de l'homme (FTDH);	Un salarié quinze bénévoles
France terre d'asile (FTDA)	42 salariés
Secours catholique, Caritas France	825 salariés; 60.000 bénévoles; quinze expatriés.

Source : Ministère de la coopération et du développement:
Les associations de solidarité internationale... op. cit.

Signalons, tout d'abord, l'écart qu'il y a entre les chiffres fournis par *Bauchot* (tableau de 42 ONG françaises, Cf. supra, "*Classification des agents selon leurs catégories*") et ceux livrés par le ministère de la coopération (dans "*Associations de solidarité internationale*") et qui concernent l'AFVP et Secours catholique, écart qui s'explique par la date de publication des données (1992 pour les unes, 1989 pour les autres).

Nous remarquerons, ensuite, que le nombre d'agents varie selon les ONG, avec la primauté accordée à la catégorie des bénévoles, au détriment de celle des salariés. Toutefois, si les associations font combiner salariés, volontaires et bénévoles, force sera de reconnaître que certaines ne disposent que des deux premiers (CIES, FTDA) ou des deux derniers (BCS, MAP, FERAM). Dans aucun cas, il n'y a d'équilibre numérique entre les trois classifications.

Nous mentionnerons aussi que quand elles se trouvent sur le terrain aux Comores, quelques associations font travailler un personnel qui leur est propre et un autre qui ne relève pas directement d'elles, mais d'organisations tierces, avec lesquelles elles collaborent étroitement.

Nous constatons que Languedoc-Comores, par exemple, agit de concert avec le personnel de MAP (Docteur Cholat Namy), les Amis italiens de Raoul Follereau (Docteur Grillone), les médecins expatriés bénévoles (les docteurs Marie-Noëlle Manichon; Pascal Moine; Robert Bron ainsi que sa compagne qui est infirmière ; Jean-Charles Nahon, secondé par Marc Galabru, Mailler - pédiatre - et son épouse). Languedoc Comores compte également sur les services d'une volontaire italo-américaine, Ilaria Sartori, fille de l'éminent politologue portant le même nom.

L'association Enfants du monde, quant à elle, a recours à un médecin local, le Docteur Ibrahim Saïd. Ce dernier est responsable du suivi et de l'évolution des opérations préparées et financées par Enfants du monde au dispensaire villageois de Mandza (Grande Comore). De plus, il supporte personnellement tous ses frais de déplacement.

En conclusion, la composition du personnel des ONG varie en fonction de la mission de ces organisations, de leur implantation géographique et de leurs moyens ainsi que des relations pouvant être nouées avec les autres associations et acteurs.

C - Le comportement du personnel

Dès qu'il manifeste sa volonté de participer à des opérations de développement - et qu'il en soit autorisé -, l'expatrié est tenu de se plier à certaines règles, de manière à ne pas compromettre son action et celle de son groupe. Parallèlement, des droits lui sont reconnus.

1 - Les obligations

Les ONG qui réalisent des projets de développement aux Comores sont toutes dotées d'un texte qui détermine la conduite de leurs agents vis-à-vis d'elles et de leurs partenaires locaux.

S'agissant de l'AFVP par exemple, sa «*charte des volontaires du progrès*» du 1^{er} octobre 1984 (comportant quatorze articles) constitue un véritable code de déontologie pour ses destinataires.

Son article 5 insiste sur la nécessité d'éviter toute «*gestion dispendieuse des moyens naturels, matériels ou financiers*» mis en oeuvre. Mais, d'après des témoignages recueillis sur place, ces dispositions ne sont pas toujours scrupuleusement observées par certains volontaires en poste à Mohéli; ce qui a provoqué la détérioration d'une partie de l'équipement employé.

L'article 6, par contre, s'insurge contre toute «*aptitude médiocre à la vie d'équipe*» et met l'accent sur la «*qualité des relations qui s'établissent entre ceux qui [...] concourent au [développement]*». L'application de cet article ne soulève pas de problèmes particuliers.

En ce qui concerne Amnesty International, elle privilégie la recherche de l'objectivité et de l'impartialité. C'est pourquoi, les actions qu'elle dirige dans un contexte donné ne sont jamais conduites par des ressortissants de l'Etat concerné. Ceci permet d'éviter les partis pris et les passions, sources de subjectivité et de discrédit.

Toutefois, Amnesty permet à ses membres de se mobiliser dans leurs propres pays pour l'abolition de la peine capitale, de faire en sorte que les réfugiés (politiques, surtout) ne soient pas contraints de retourner chez eux, de manière à éviter les risques de torture, d'exécution ou d'emprisonnement qui planent sur cette catégorie de personnes.

D'une manière générale, les ONG exigent de leurs personnels respectifs l'adoption d'une attitude qui met à l'écart les considérations religieuses, politiques, raciales et tout critère de discrimination. C'est pourquoi des associations de solidarité internationale ayant une vocation confessionnelle peuvent opérer avec une certaine aisance dans des pays d'Afrique n'ayant pas les mêmes convictions religieuses qu'elles. Tel est le cas, par exemple, de Secours catholique quand il intervient aux Comores, un pays dont la population est fondamentalement musulmane, mais qui a une bonne opinion du travail qu'accomplit sur place cette organisation caritative.

Cette recherche de neutralité reste le fondement de l'action humanitaire. L'organisation Enfants du monde en fait son objectif: «*Apporter une aide à l'enfance meurtrie, sans préoccupations d'ordre politique, confessionnel ou racia*l».

2 - Les droits

Ils sont liés au statut de l'expatrié; ce dernier peut être bénévole, volontaire ou salarié, comme nous l'avons déjà signalé.

Quoi qu'il en soit et abstraction faite de cette distinction, les ONG présentes aux Comores garantissent à leurs personnels les droits prévus par un texte de base : installation, conditions d'existence, couverture socio-médicale, rapatriement des expatriés, etc.

Dans le cas de l'AFVP, les différentes stipulations sont insérées dans «*l'engagement de volontariat avec l'Association française des volontaires du progrès*» qui, dans certaines situations proroge l'ensemble ou une partie des droits cités et ceci, même à la fin de l'activité de l'expatrié.

Concrètement, les agents bénéficient d'un logement et d'un mobilier gratuits. Des moyens de transport sont mis à leur disposition pour les approvisionnements et les autres déplacements indispensables, par la structure locale d'accueil ou par la représentation de l'organisation sur place.

Ainsi, avons-nous constaté que les volontaires de l'AFVP et de tout autre groupement en poste à Mohéli disposent d'une habitation sans paiement de loyer à la "Cité des coopérants" de Fomboni, cité réservée traditionnellement aux employés gouvernementaux. Ils trouvent un domicile également dans des quartiers de la capitale régionale dont les bâtiments sont construits et entretenus par l'Etat comorien ou ont appartenu à des firmes multinationales, comme la société COLAS, dont le chantier est fermé et les logements disponibles pour cause de fin de travaux.

Il arrive que, conformément aux accords conclus entre les ONG et les pouvoirs publics locaux, les autorités mohéliennes mettent au service des associations bénévoles, des véhicules utilitaires, du matériel de tous genres, et même des moyens humains (techniciens, ouvriers) dont la rémunération continue à être à la charge du pays d'accueil. A l'heure actuelle, la Direction des Travaux publics est l'organisme qui oeuvre le plus dans ce sens ; elle est, en effet, concernée par la plupart des projets développés, surtout quand il s'agit de programmes consistant à améliorer les infrastructures ou à en créer de nouvelles (adduction d'eau, routes, etc).

Etant donné les motivations personnelles sur lesquelles se fonde leur engagement pour le progrès, les volontaires de l'AFVP perçoivent une allocation de subsistance calculée de manière à leur assurer des conditions de vie modeste, mais décente. Il est demandé au personnel de s'abstenir de recevoir toute rémunération qui ne proviendrait pas de l'association.

De telles dispositions sont prises pour éviter les risques de corruption très courants dans les milieux de la coopération internationale" (de l'Archipel des Comores, notamment).

Des vacances et visites sont prévues, et en cas de nécessité - décès, grave maladie d'un parent proche - le volontaire peut suspendre ses travaux et rentrer chez lui. Il est permis à celui-ci de modifier, renouveler ou rompre son contrat, à condition d'en formuler la demande et de la motiver, au moins, trois mois à l'avance.

De surcroît, au terme de sa mission, il bénéficie d'un pécule de réinsertion socio-professionnelle, dans son pays d'origine; son montant est calculé en fonction de son séjour effectif à l'étranger.

Des fonds d'entraide sont destinés à servir de complément aux indemnités précitées afin de favoriser le reclassement professionnel des volontaires qui se trouvent dans des situations particulièrement difficiles.

Section II - Les moyens financiers et matériels

Ces ressources sont d'une grande importance; elles conditionnent l'autonomie, la capacité d'action, voire la crédibilité du mouvement associatif, puisqu'elles suscitent parfois des doutes sur la gestion et les «bureaucraties budgétivores» de certaines ONG.⁽¹⁴⁾

Essayons, tout d'abord, d'étudier le montant du budget des groupements concernés.

Paragraphe 1 - Présentation du budget

ONG	Personnel (Effectifs)
Association Languedoc Comores	Cinquante millions de Francs français (FRF)
Bretagne Comores santé (BCS)	250.000 FRF
Handicap international	25 millions de FRF
Centre international des étudiants et stagiaires	Cinquante millions de FRF
Foyer des échanges et de rencontres administratifs mondiaux (FERAM)	250.000 FRF
Secours catholique, Caritas France	Cinquante millions de FRF
Association française des volontaires du progrès (AFVP)	Cinquante millions de FRF
Médecine aide et présence (MAP)	250.000 FRF
Lion's Club	1 à 3 millions de FRF
Enfants du monde	4.960.000 FRF

Nous remarquons que sur le plan budgétaire, les ONG énumérées présentent des disparités (cinquante millions de FRF et 250.000 FRF pour les unes, un à trois millions, vingt-cinq millions de FRF pour les autres). De plus, le CIES et l'AFVP, qui ont un budget parmi les plus importants, bénéficient de fortes subventions publiques. Ce qui ne va pas sans relancer le débat sur l'origine des ressources financières et matérielles du mouvement associatif.

⁽¹⁴⁾ Voir Bettati (M.): *op. cit.*, p.4.

Voir aussi: Bériot (Louis): *Le bazar de la solidarité*; Editions J.C. Lattès, Paris, 1985.

Paragraphe 2 - Le financement des opérations des ONG

Les dépenses des associations d'aide au tiers-monde sont prises en charge par ces derrières (auto-financement) ou par des acteurs tels que les Etats, les organisations intergouvernementales, voire des entités privées.

Si nous prenons l'exemple de l'ONG Enfants du Monde, nous aurons la situation suivante:

<i>Cotisations</i>	170.000 FRF
<i>Dons</i>	1.250.000 FRF
<i>Manifestations diverses</i>	700.000 FRF
<i>Dons pour hospitalisation</i>	1.100.000 FRF
<i>Dons pour parrainages</i>	1.600.000 FRF
<i>Subventions publiques</i>	140.000 FRF

Cependant, essayons tout d'abord d'étudier la nature et la provenance des différentes ressources selon qu'elles soient propres aux ONG ou allouées par d'autres acteurs.

A - Les moyens propres aux ONG opérant aux Comores

Le paiement d'une cotisation par les membres du secteur associatif constitue, à coup sûr, la méthode d'auto-financement la plus courante, surtout pour les ONG qui veulent préserver leur indépendance.

Dans ces conditions, le nombre des membres et le montant de la cotisation sont d'une grande importance, et varient d'une organisation à une autre. Pour le Lions's Club, ses 1.355.000 membres paient chacun et par an une quote-part de 800 FRF; ce qui permet d'alimenter facilement un budget d'un à trois millions de Francs français sans dépendre des pouvoirs publics.

S'agissant, par contre, d'Amnesty International, elle «*s'interdit de percevoir des subventions gouvernementales ou de partis politiques. Nous ne voulons pas qu'un gouvernement puisse nous faire choisir entre un "bon" ou un "mauvais" prisonnier*». ⁽¹⁵⁾

Dans ce souci de sérieux et de crédibilité, le mouvement agit dans une nette transparence et permet la consultation de ses comptes par tous ceux qui le désirent. De même, les fonds obtenus font l'objet d'un contrôle strict et tout versement supérieur à 5 % de son budget est systématiquement refusé. Au demeurant, aucun don affecté à un pays ou à un cas particulier n'est accepté.

D'où proviennent donc les ressources de l'organisation ?

En vérité, Amnesty est financée par la cotisation payée par ses 500.000 membres, le produit des abonnements, la vente de ses diverses publications, les dons des sympathisants, ou la commercialisation d'autres objets. Ces participations se font sous forme de chèque bancaire, legs, donation, cachet d'un artiste, recettes d'une kermesse ou d'une vente aux enchères.

⁽¹⁵⁾ Amnesty International: *Présentation. op. cit.*, p.22.

Un autre exemple, celui le Languedoc Comores, vaut d'être médité. Cet organisme a recours à plusieurs procédés de financement. L'article 15 de ses statuts dispose : «*toute mission sera effectuée aux frais des participants. Le transport des dons humanitaires sera à la charge de l'association*». Mais en dehors de cette méthode, c'est Languedoc Comores qui se charge du recouvrement des frais des opérations. C'est une responsabilité qui exige des qualités d'organisation exceptionnelles, un esprit de sacrifice inébranlable et le déploiement de trésors de diplomatie, pour mobiliser toutes les énergies disponibles. Le *Docteur Chavernac*, président de cette ONG, note d'ailleurs : «*Bien que j'assume personnellement tous les frais de fonctionnement et de secrétariat, que tous les participants payent leur déplacement aux Comores où ils sont logés et nourris en partie, les besoins financiers sont de plus en plus importants*».⁽¹⁶⁾

Il convient de préciser qu'il y a augmentation des besoins de la population, et partant, un élargissement des responsabilités de l'équipe du *Docteur Chavernac*. Celle-ci doit, par exemple, acheter les médicaments car ceux vendus dans la pharmacie d'Etat sont inaccessibles pour la plupart des patients, tandis que dans les hôpitaux on n'en distribue qu'une quantité insuffisante.

Dans le même sens, Languedoc Comores doit faire face à l'achat de gros matériel : le village de Pomoni à Anjouan - où se déroulent la majorité des opérations - est complètement oublié par les autorités nationales et est dépourvu d'électricité. Pour y remédier, la nécessité d'acquérir un groupe électrogène s'est imposée, groupe qui exige quant à son fonctionnement, l'achat de carburant en permanence.

De surcroît, l'organisation se charge de l'acquisition du matériel médical ou paramédical et de l'acheminement des conteneurs pour 25.000 FRF chacun, de Port-La-Nouvelle jusqu'au port de Mutsamudu (Anjouan), à partir de Marseille.

Pour faire face à une partie des dépenses occasionnées par de telles activités, Languedoc Comores fait des collectes, notamment auprès de certaines personnes ou organismes, des tombolas, avec comme slogan, «*deux billets achetés : un Comorien opéré gratuitement sur l'île d'Anjouan*». Le paiement d'une cotisation par les membres constitue un autre moyen de financement des actions entreprises.

Rappelons, par ailleurs, que pour un budget de 4.960.000 FRF, l'ONG Enfants du Monde ne reçoit des organismes publics que 140.000FF, soit 2,82%. Les autres fonds proviennent des cotisations (3,42%), des dons (25,2%), de diverses manifestations (14,11%), des dons pour hospitalisation (22,17%) ou pour parrainages (32,25%).

S'agissant des cotisations, elles sont annuelles et se chiffrent à 50 FRF pour les membres actifs et 500 FRF pour les membres de soutien.

Signalons, en dernier lieu, que cette forme de contribution alimente une grande partie du budget des associations recensées (Lion's Club, Bretagne Comores santé, FERAM, MAP, Rotary Club, voire Secours catholique). Mais le mouvement associatif peut compter sur l'appui financier ou matériel d'autres acteurs.

⁽¹⁶⁾ *Languedoc-Comores: Type de demande d'aide*; Port-la-Nouvelle, 3 septembre 1992, p.1. (document non dactylographié).

B - Les moyens provenant d'autres sources

Les ONG œuvrant aux Comores reçoivent des ressources fournies par d'autres associations, des Etats et des organisations intergouvernementales. Ce financement est d'appoint ou essentiel.

1 - Les moyens en provenance de sources privées

Les ONG qui ont à leur actif un grand capital de confiance, peuvent, au fil du temps, diversifier leurs partenaires et obtenir d'eux une aide multiforme. Venant d'organismes non étatiques, cette assistance a une importance variable, et peut en être le financement principal. Cet apport est pour une organisation comme Languedoc Comores, une source budgétaire d'une grande valeur.

Nous avons déjà remarqué qu'en matière de personnel, elle collabore avec divers acteurs non-gouvernementaux appartenant à différentes institutions. Dans le domaine financier et matériel, cette même propension à l'entre-aide se manifeste et permet de couvrir plus de la moitié des opérations de cette équipe.

A preuve, l'envoi de deux Comoriens d'origine modeste, pour les faire opérer en France, le gouvernement comorien prenant la charge d'un seul voyage, l'association s'occupant du second. Au niveau de l'Hexagone, *«le Docteur Garbay, dans sa clinique LES GENETS, offrait gîte et couvert pour quarante jours à ces deux patients. Les docteurs Tronquit, Alfonsi, Corcos, le laboratoire Gros, les kinés Moynier et Espuna, infirmiers et personnel soignant intervenant bénévolement, et début novembre nous raccompagnions à l'aéroport de Perpignan deux Comoriens heureux de leur fécond séjour en Languedoc»*.⁽¹⁷⁾

Qui plus est, Languedoc Comores reçoit une contribution de l'association italienne AIFO, ou de l'ONG française MAP, qui, par le biais de sa section MAP-Languedoc-Roussillon, livre du matériel médical et des médicaments. Et, l'envoi aux Comores d'un conteneur mobilise beaucoup de volontés autour de l'équipe du *Docteur Chavernac*. Mentionnons, pour illustrer notre propos, que lors de l'expédition d'un lot de produits et matériels en 1991, plusieurs dons ont été faits à l'organisme par le Centre de convalescence nouvellois, M. Marsai de la société "SUPER U", Mme Castelar d'une association de Salle-d'Aude, l'Association des Anciens combattants d'Elne, etc.

Il ne serait pas inutile de préciser que pour cette opération, *«le budget global de la campagne s'élève à 60.000 FRF. Il permet la mise sur pied d'une mission humanitaire, concrète et efficace, de 800 colis, pour une valeur globale de 200 millions de centimes»*.⁽¹⁸⁾

C'est par ce procédé qu'il a été possible de doter "le Projet Pomoni" de deux groupes électrogènes d'une puissance respective de 2,5 KVA et 9 KVA et d'un véhicule utilitaire ("Renault Express").

Signalons également, les liens que peut avoir Languedoc Comores avec d'autres groupements comme le Rotary Club de Port-La-Nouvelle, Aveyron-Comores et le Conseil paroissial de Salles-d'Aude, afin d'aider la première à mieux s'équiper pour ses activités aux Comores.

⁽¹⁷⁾ Languedoc-Comores: *Compte-rendu de la première intervention...*, p.5.

⁽¹⁸⁾ S.B: *Languedoc-Comores: Port-La-Nouvelle, épicentré de la solidarité*, in *L'Indépendant* (Journal occasionnel, Languedoc-Roussillon), 28 février 1991.

L'AFVP, aussi, privilégie cette méthode. Sa qualité "*d'association d'associations*" permet d'alimenter son budget par d'importants crédits d'origine privée mais qui n'en constituent pas tout de même la principale source. Cette participation se fait sous forme de dons, legs et cotisations. Elle intervient dans un contexte de partenariat financier, lors de ses travaux en Afrique subsaharienne, avec diverses ONG françaises ou européennes (Secours populaire, Massy-Afrique, Handicap international, Secours catholique, Terre des hommes, Terre des hommes-Genève, Care international, Scouts de France, etc...).

Dans ce second cas, L'AFVP élabore un projet que finance l'une des associations précitées, ou réalise un programme conçu et financé par elles.

Dans le même ordre d'idées, nous pouvons noter que l'association Enfants du monde oeuvre souvent dans le cadre d'accords passés avec d'autres ONG : Banque alimentaire, Emmaüs, Fondation de France, Ordre de Malte, Regain, Santé-Sud et Pharmaciens sans frontières.

Secours catholique aussi privilégie ce procédé qui lui permet de collaborer avec les associations françaises CODEPHI, AFVP, Medicus Mundi, etc.

2 - Les moyens provenant de sources publiques

Accordées par l'Etat, les collectivités territoriales et les organisations internationales, ces subventions sont la conséquence logique et directe des rapports établis entre ces entités et le mouvement associatif.

a - Les crédits consentis par les collectivités publiques nationales

L'allocation de fonds aux ONG par les pouvoirs publics de l'Etat d'origine ou d'un pays tiers permet à celles-ci de faire face à leurs responsabilités financières. Selon les organisations, lesdits fonds couvrent les dépenses à titre complémentaire ou principal.

Outre les subventions, il conviendrait aussi de noter les mesures susceptibles de favoriser le financement des ONG, en France: déductions fiscales consenties aux différents donateurs, encouragement du mécénat, reconnaissance d'utilité publique, élévation de la solidarité internationale au rang de grande cause nationale, réduction du taux d'imposition sur la presse, prise en charge de la sécurité sociale du personnel des ONG, etc.

S'agissant des dotations proprement dites, l'Etat les augmente au point de représenter 5 % du total de l'aide publique au développement, exprimant ainsi l'importance qu'il accorde aux programmes réalisés pour et avec les communautés villageoises pour juguler la misère.

Fait significatif, dans le budget 1995 du ministère de la coopération et du développement, «*l'aide aux organisations non gouvernementales (ONG) et à la coopération décentralisée a été relevée de 9,8%*».⁽¹⁹⁾ Dans L'Hexagone, la loi de 1901 telle qu'elle a été modifiée et complétée, a posé le principe des crédits publics consentis au secteur associatif. Par conséquent, des groupements comme l'AFVP en tirent l'essentiel de leurs ressources.

⁽¹⁹⁾ Massou (Assou): *France. Coopération: le budget de la dévaluation*, in *Jeune Afrique* n°1764/1765 du 27 octobre au 9 novembre 1994, p.8.

En effet, le cas de l'AFVP est révélateur puisque cette organisation est en grande partie financée par les ministères en rapport avec le développement (Affaires étrangères; coopération et développement; économie, finances et budget; jeunesse et sports; action humanitaire; Education nationale, etc.). D'autres institutions étatiques participent au financement des opérations. Aussi, les interventions de l'AFVP à Mohéli s'insèrent-elles dans le cadre d'un programme cofinancé par le FAC et la CCCE.

Dans maintes pays d'Afrique subsaharienne, l'AFVP agit sur la base d'un appui budgétaire du Conseil général des Yvelines, du Syndicat des Eaux d'Ile-de-France, du Conseil général de l'Eure, des communes de Meudon et de Celle ou encore de la GTZ (coopération allemande), de l'Ambassade du Canada (en Centrafrique, notamment), du Fonds de contrepartie alimentaire France-Canada et l'USAID (organisme américain d'aide internationale). Ce sont des situations dans lesquelles le financement provient d'institutions publiques, les réalisations sur le terrain étant assurées par l'AFVP qui tient à préciser : *«Il faut en particulier, être conscient que le soutien financier apporté par les pouvoirs publics implique des contraintes en matière de gestion financière. Elles s'expliquent aisément dès lors qu'il s'agit de ressources provenant des contribuables. Mais ce soutien assure aux activités des volontaires un cadre plus stable et mieux harmonisé avec d'autres actions de coopération et de développement conduites par ces mêmes pouvoirs publics»*.⁽²⁰⁾

Borko D. Stosic abonde dans ce sens et rappelle: *«... De nombreuses ONG sont subventionnées par des gouvernements ou des organisations intergouvernementales, et que certaines d'entre elles passent même avec eux des contrats de services. Il serait tout naturel de supposer que des rapports spéciaux, ou même des obligations à la charge des ONG en question, naissent de ce fait»*.⁽²¹⁾

D'autres associations de solidarité internationale sont également équipées et financées par l'Etat dans une très forte proportion. Tel est le cas de l'Alliance française qui, en raison des implications politiques de son action, dépend presque totalement des dotations gouvernementales. Le CIES fonctionne de la même manière dans la mesure où, en le créant en 1960, le ministère de la coopération en a fait une "association relais de l'administration française". Ses partenaires sont différents départements ministériels hexagonaux, des organisations intergouvernementales, des Etats étrangers, voire des entreprises publiques ou privées françaises et autres.

L'ONG France terre d'asile (FTDA), quant à elle, agit dans le contexte d'un partenariat avec les institutions publiques. Une grande partie de son travail est financée sur fonds étatiques et fait l'objet d'une convention avec le ministère des Affaires sociales.

La Croix-Rouge internationale a, de son côté, des moyens considérables. En vérité, dans la mesure où elle assure un *«véritable service public international»*, selon les termes de *Maurice Torrelli*, les Etats passent souvent par elle pour faire parvenir de l'aide aux pays qui sont dans la nécessité.

Languedoc Comores, dont l'article 8 des statuts stipule que *«les ressources de l'association comprennent les dons et subventions de l'Etat, des départements et communes»*, compte sur ces crédits qui jouent plus qu'un rôle complémentaire. Régulièrement, certaines de ses dépenses sont supportées par la Mairie de Saint-Estève, de Sigean ou de Port-La-Nouvelle et par le Centre de réadaptation nouvellois.

⁽²⁰⁾ AFVP: Avec l'AFVP... op. cit., p.10.

⁽²¹⁾ Stosic (B.D): op. cit., p. 115.

Un autre procédé utilisé par cet organisme est à souligner : il s'agit du régime de co-responsabilité qui implique une participation de l'Etat comorien car, «*tant que le pays est demandeur*», note le *Docteur Chavernac*, «*nous avons envoyé, à ses frais (c'est la règle de notre association), des chirurgiens, médecins, pharmaciens, dentistes, kinés, infirmiers [...] et les médicaments nécessaires à l'exercice de leur métier*». ⁽²²⁾

Moroni garantit aussi la rémunération - hypothétique - du personnel autochtone associé à l'oeuvre de Languedoc Comores.

Toujours est-il que la contribution financière la plus originale reçue par Languedoc Comores, provient d'une entreprise publique dont la vocation ne s'inspire ni de la solidarité, ni de la charité : la société de transports Air France. En somme, il arrive que cette compagnie achemine gracieusement des colis de l'ONG indiquée, de l'ex-métropole aux Comores.

Notons, enfin, que l'association Enfants du monde, en dépit de son caractère apolitique, est soutenue par des élus et bénéficie ainsi de l'aide de la mairie de Marseille, du Conseil régional PACA et du Conseil général de la Haute Garonne.

b - L'apport financier des organisations intergouvernementales

C'est une contribution résultant de la reconnaissance des ONG par les organisations multilatérales et de la plate-forme de concertation instaurée entre les deux catégories d'acteurs. Il est édifiant de relever à cet égard, que même une institution comme la Banque mondiale finance aux Comores des projets que réalisent des associations, étrangères, notamment. Cette subvention qui est ponctuelle et ciblée, représente à ce jour, une part relativement faible, mais en augmentation

En outre, c'est une initiative entrant dans le cadre d'une politique préconisée par Robert Mac Namara (alors Directeur de la Banque) à la fin des années 1970 et qui s'inspire d'une conception redistributive du développement, qui a été à la base de la création du "Comité Banque mondiale- ONG". Le but d'une telle démarche, c'est avant tout une volonté d'engagement d'une collaboration étroite entre les deux types d'entités. ⁽²³⁾

Ledit comité porte une attention particulière à l'ensemble des problèmes que rencontrent les pays d'Afrique subsaharienne, surtout, et élabore des stratégies qualifiées de relance, exécutées par les ONG.

Il y a lieu de souligner que «*la collaboration entre la Banque et les ONG peut prendre la forme d'accords pour éviter les doubles emplois, d'une concertation informelle (conseils de la part des ONG pour tel ou tel projet), voire d'une association contractuelle dans le cadre d'une complémentarité (l'ONG assure alors le rôle de consultant ou fournit un financement complémentaire)*». ⁽²⁴⁾

Aux Comores, c'est ce dernier procédé ("consultation" et "financement complémentaire") qui est le plus courant.

⁽²²⁾ Languedoc-Comores: *Type de demande d'aide...* op. cit., p.1.

⁽²³⁾ Cf. Magnard et Tenzer: op. cit., pp. 98-99.

⁽²⁴⁾ Magnard et Tenzer: op. cit., p.99.

Remarquons, cependant, l'intérêt porté par d'autres organisations intergouvernementales à cette forme d'allocation de ressources. Les Communautés européennes ont instauré un système d'aide aux ONG depuis 1976 et prennent en charge, partiellement ou totalement, le financement de programmes de développement. De 35 millions d'ECUS - environ 21 milliards de centimes en 1985, le budget consacré à ces opérations est en augmentation rapide.⁽²⁵⁾

De même, le PNUD a été parmi les premiers organismes internationaux à se pencher sur la question. Plusieurs ONG en tirent profit.

Mais de toutes les ONG présentes aux Comores, l'AFVP est parmi celles qui ont un partenariat financier le plus étendu avec les organisations intergouvernementales. Dans le cadre des centaines de projets qu'elle dirige en Afrique subsaharienne, elle intervient souvent dans un contexte d'accords avec la Banque mondiale, le FED, la BAD, la FAO, le PNUD, le FIDA, l'UNICEF, le BIT, l'UNESCO, etc.

La Croix-Rouge, Secours catholique, Handicap international ou le CIES reçoivent, à des degrés divers, de tels financements, qui sont plus importants pour la première.

Ces relations donnent aux ONG la possibilité d'étendre leur sphère d'actions et de pallier, ne serait ce qu'en partie, leurs insuffisances.

* * *

En conclusion à cette première partie, nous observons que le statut des ONG demeure imprécis au niveau de l'Etat d'accueil et de la société internationale, bien que celles-ci soient d'entrepreneurs et efficaces acteurs du développement et de la coopération (on parle de plus en plus de "*diplomatie humanitaire*" ou "*non-gouvernementale*").

Nous constatons également que, s'agissant des moyens d'action dont elles disposent, leur volume et leur qualité varient d'une organisation à une autre, avec parfois de grands écarts, compte tenu des leurs origines publiques ou privées et des apports des autres associations de solidarité internationale. Il reste à préciser que de très fortes subventions étatiques réduisent la marge de manoeuvre des ONG.

Il n'est pas excessif de mentionner, en dernier lieu, qu'en dépit de l'importance que l'Etat français accorde au mouvement associatif, les dotations qu'il lui alloue sont d'un faible volume, surtout par rapport à d'autres pays d'Europe. *Jean-Yves Carfantan* et *Charles Condamines*, qui consacrent une partie de leurs activités aux ONG, soulignent que «*l'essentiel des ressources financières provient des cotisations, dons et legs d'origine privée... Les budgets dont disposent finalement les ONG françaises sont relativement peu importants...*».⁽²⁶⁾

⁽²⁵⁾ Cf. Bettati: *op. cit.*, p.4.

⁽²⁶⁾ Carfantan (J-Y.) et Condamines (Ch.): *Qui a peur du tiers-monde ? Rapports Nord-Sud : les faits*, Editions du Seuil, Paris, 1980, p.206.

DEUXIEME PARTIE
CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT DES COMORES

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

DEUXIEME PARTIE
CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT DES COMORES

Les ONG constituent la troisième voie par laquelle l'assistance internationale parvient à l'Archipel, les deux premières filières étant les Etats et les organisations intergouvernementales.

A l'échelle mondiale, les associations humanitaires des pays industrialisés versent annuellement environ cinq milliards de dollars pour le soutien de programmes «*destinés à satisfaire les besoins humains prioritaires*». ⁽¹⁾ Les Comores, quant à elles, reçoivent de la part des ONG, 2,1 millions de dollars, contre 45 à 55 millions de dollars consentis au titre d'aide publique au développement. ⁽²⁾

Aux Comores comme dans les autres pays d'Afrique, cet apport permet au mouvement associatif international de participer à des opérations «*sur le terrain par l'étude, le financement et le co-financement [...]*». ⁽³⁾ Ces actions comprennent «*de nombreux secteurs : alimentation, élevage, agriculture, artisanat, infrastructures, réfugiés [...] enseignement, formation de cadres, animation rurale, animation de jeunesse, santé et assainissement*». ⁽⁴⁾ Elles demeurent également un facteur de promotion du tissu associatif local.

Des considérations qui précèdent, deux idées se dégagent : il s'agit de *la contribution des ONG au développement économique et social des Comores* (Chapitre I) et de *la contribution à l'émergence et à la consolidation d'un mouvement associatif en leur sein* (chapitre II).

⁽¹⁾ Grant (James P.): *La situation des enfants dans le monde 1993*. UNICEF, New-York, 1992, p.47.

⁽²⁾ Cf. Aubenas (Benoît): *Coopération CEE-Comores*, in *Les Comores, une situation économique critique*, op. cit., p. 43.

⁽³⁾ Ravel (G.): op. cit.

⁽⁴⁾ Ravel (G.): op. cit.

CHAPITRE PREMIER

**Participation au développement
économique et social des Comores**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE PREMIER
**PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES COMORES**

Pour comprendre l'ampleur des défis auxquels les ONG vont se trouver confrontées, il ne serait pas inutile de rappeler la situation qui prévalait aux Comores à la veille de l'indépendance. «*La France*» écrivent *Bourges* et *Wauthier* «*laissait sur place... presque rien, si ce n'est d'insurmontables difficultés... Un pays démuni, désarticulé, abandonné à son triste sort*». ⁽⁵⁾

Peu d'initiatives ont été prises en vue d'améliorer cet état; elles l'aggravent parfois. Afin de faire face à ce sombre tableau, les ONG auront tendance à privilégier le développement humain, le progrès du monde rural et la sauvegarde de l'environnement.

Section I - L'apport des ONG à la promotion du cadre humain comorien

La recherche de la promotion de l'homme est une préoccupation qui se trouve «*au centre du processus de développement*». ⁽⁶⁾ Cependant, en raison de son importance, l'un de ses aspects fondamentaux, la contribution à l'émergence et à la consolidation du mouvement associatif local, sera étudié dans un chapitre à part.

Soulignons que la tâche des associations de solidarité internationale oeuvrant aux Comores reste tributaire d'enjeux et d'objectifs complexes, de priorités socio-humanitaires, et par conséquent, de l'urgence d'agir, à cause surtout des politiques publiques inopérantes, en matière de santé, d'enseignement et formation, d'adduction d'eau et de droits de l'homme.

Paragraphe 1 - L'intervention des ONG dans le domaine sanitaire

Aux Comores, la santé est un secteur faiblement mis en valeur. Dans les trois îles, on compte 17 hôpitaux et centres de santé, 698 lits d'hôpital, 31 médecins, quatre dentistes, trois pharmaciens et un personnel infirmier composé de 168 éléments ⁽⁷⁾ pour une population qui avoisine 500.000 habitants. Au personnel sans formation de base, s'ajoutent d'autres tares comme la vétusté des établissements sanitaires, l'incapacité de faire face aux maladies et épidémies, et l'hospitalisation, à grands frais, de Comoriens en France, en Afrique du Sud, à La Réunion ou à Maurice. De même, Mayotte en reçoit un important contingent : environ un malade sur cinq hospitalisés sur l'île vient des Comores; ce qui suscite plusieurs réactions populaires hostiles des Mahorais. ⁽⁸⁾

Languedoc Comores ainsi que d'autres ONG cherchent à atténuer ces carences.

⁽⁵⁾ Bourges (Hervé) et Wauthier (Claude): *Les 50 Afriques*. Tome II, Le Seuil, Paris, 1979, p. 614.

⁽⁶⁾ Bessis (S.): *Les associations d'aide... op. cit.*, p. 3.

⁽⁷⁾ Cf. Djabir (Abdou): *Les Comores : un Etat en construction*. L'Harmattan, Paris, 1993, p. 35.

⁽⁸⁾ Cf. AFP: *Protestations contre l'immigration clandestine des Comoriens à Mayotte*, BQA, n° 13820 du 27 octobre 1992, p. 35.

A - Un programme ambitieux: le "Projet Pomoni" (Languedoc Comores)

Quand elle a commencé à opérer aux Comores, Languedoc Comores a fait un travail d'évaluation qui lui a permis de prendre connaissance des réalités du pays en matière sanitaire.

Pour faire oeuvre utile, elle a élaboré une politique de promotion médicale et para-médicale fondée sur ce constat fait sur le terrain.

Dès le début de ses travaux, elle s'emploie à diriger de multiples activités : «*Consultations isolées improvisées dans un village sans médecin, au bord d'une route sous les cocotiers; consultations spécialisées avec médecin sur place; vaccination dans les dispensaires; consultations avec les infirmières de brousse dans des villages éloignés; distribution de médicaments aux structures sanitaires; distribution directe à la population après consultation ou sur présentation d'une ordonnance d'un médecin résident; distribution de vêtements*». ⁽⁹⁾

A la suite de cette première série d'interventions, l'équipe du Docteur Chavernac a dû procéder à l'extension de son champ d'action et à une diversification de son apport. Cette évolution est provoquée par les nombreuses carences que cette ONG remarquera après l'ouverture d'une base sanitaire permanente : les insuffisances des vaccinations et de l'hygiène, le coût élevé du matériel médical, le mauvais état et le nombre réduit des appareils de radiologie (deux pour trois îles), le sous-équipement en biologie, la rareté et la cherté des médicaments. Nous pouvons citer aussi les problèmes d'un personnel local non motivé, parce qu'irrégulièrement payé par l'Etat comorien.

La volonté de juguler les maladies (paludisme, rhumatismes, maladies intestinales et respiratoires, tuberculose, lèpre, etc.) est renforcée par la collaboration avec la MAP ou l'AIFO et par certaines initiatives publiques ; il s'agit, par exemple, de l'ouverture d'un pavillon de dermatologie (pour lépreux) au sein de l'hôpital de Hombo (Mutsamudu, Anjouan). Ce projet permet à Languedoc Comores de contribuer à la campagne de lutte contre un fléau qui ravage l'île d'Anjouan sans interruption.

Le collaborateur de l'Association Languedoc Comores, le léprologue Italien Saverio Grillone de l'ONG AIFO dirige le centre en question. Il s'est fixé pour mission, l'éradication de la maladie et privilégie, à cette fin, deux méthodes : d'une part, il enseigne l'amour du travail au personnel comorien qui oeuvre à ses côtés ; d'autre part, il mène sur le terrain les opérations de soins et de dépistage. Les nécessités conduisent l'intéressé à organiser de multiples séances dans la brousse, au profit des villages si reculés que même l'Etat les ignore. Au niveau des localités en cause, la tâche est importante dans la mesure où les conditions hygiéniques désastreuses favorisent le développement de la maladie.

Nous pouvons préciser, par ailleurs, qu'à partir de 1991, Languedoc Comores a fait du village de Pomoni (Anjouan) le principal pôle de son programme. En le prenant complètement en charge, elle a transformé ce modeste projet en une des plus grandes réalisations comoriennes en matière de santé de base, d'hygiène et de nutrition. Il conviendrait, de noter que l'hôpital de Pomoni est installé dans une région rurale peuplée de 40.000 habitants ; ses bâtiments sont construits par le gouvernement du Luxembourg et étaient dans un état d'abandon total avant d'être repris par l'ONG nouvelle.

⁽⁹⁾ Languedoc Comores: *Compte-rendu de la première... op. cit.*, p. 3.

Désormais, les médecins bénévoles de l'équipe se relaient pour dispenser des soins «à cette population abandonnée» (selon les propres termes du Docteur Yves Chavernac), apporter un complément de savoir-faire aux infirmiers et aux sages-femmes de nationalité comorienne, et donner des cours aux élèves du collège de Pomoni. Le centre garantit jusqu'à deux cents consultations gratuites par jour. Les bénéficiaires viennent de tous les villages d'Anjouan. De plus, pour des raisons socio-économiques évidentes, Languedoc Comores fournit aux familles des personnes hospitalisées, de la nourriture (poisson, riz, huile, etc.).

De même, une cantine scolaire est ouverte dans un village avoisinant ; gérée conjointement par l'ONG étudiée et les élèves, elle assure deux cent cinquante couverts quotidiens et des médecins dispensent des cours d'hygiène, de nutrition et de surveillance de la courbe du poids et de la taille des nourrissons. Jusqu'à trois mois, ces derniers reçoivent de Languedoc Comores, des rations supplémentaires.

Depuis 1992, d'autres initiatives ont été prises ; elles concernent la remise en état du collège de Pomoni (maçonnerie et peinture, la confection de tables et bancs, l'aménagement du réfectoire et de la cuisine), la construction de la clôture de l'hôpital (en vue d'éviter les nuisances occasionnées par la circulation des hommes et la divagation des animaux), l'augmentation de la capacité d'accueil de la maternité (le contrôle des naissances est un vain mot aux Comores), la mise en place d'une dentisterie, l'installation d'un laboratoire de dépistage (pour le paludisme, la lèpre, la filariose, la tuberculose, etc.), l'envoi d'un véhicule destiné à faciliter le déroulement des campagnes de vaccination, surtout dans les villages isolés et marginalisés par les pouvoirs publics.

Le tout est accompagné par l'ouverture, notamment, de quatre postes de santé périphériques appelés à assurer un premier tri des patients afin de désengorger le centre principal.

Ces diverses activités donnent une idée de l'étendue de la mission qu'accomplit Languedoc Comores dans les secteurs sanitaire et paramédical. Le succès enregistré s'explique avant tout par la volonté du personnel de l'organisme de ménager les susceptibilités de la population autochtone assistée : *«Nous respectons toujours, comme nous l'avons fait jusqu'à maintenant, ses croyances et sa volonté dans tous les domaines. Si les Comoriens le désirent, nous pouvons être des frères sur lesquels ils pourront s'appuyer mais jamais des professeurs auxquels ils devront obéir».*⁽¹⁰⁾

Il s'explique ensuite par la gestion imposée par Languedoc Comores et tendant à éviter les nombreux détournements, élevés au rang d'institution par les autorités du pays d'accueil. A cet égard, l'association se sert des enseignements largement connus et divulgués par les autres acteurs étrangers du développement des Comores, avec à leur tête, la GTZ (Coopération allemande) et l'Ambassade de Chine à Moroni. En effet, Languedoc Comores (à l'instar de tout organisme public ou privé apportant une contribution aux Comores), a pu se rendre compte que la gestion de l'aide extérieure donne lieu dans l'Archipel à un manque de civisme et pousse les gouvernants à l'infantilisme et à des comportements dangereux, voire ridicules, fondés sur le pillage.

En fin de compte, malgré le succès qui entoure le volet sanitaire du "Projet Pomoni", le président de Languedoc Comores reconnaît avec une certaine modestie qu'*«un très grand pas a été fait mais beaucoup reste à faire, non pour rendre la vie agréable (ce serait trop prétentieux) mais tout simplement moins pénible à ce peuple si attachant de la très belle, mais très pauvre île d'Anjouan».*⁽¹¹⁾

⁽¹⁰⁾ Languedoc Comores: *Compte-rendu... op. cit.*, p. 6.

⁽¹¹⁾ L'Indépendant: *Languedoc-Comores: Le point sur... une grande action humanitaire*; lundi 23 déc. 1991.

B - Autres programmes sanitaires

Pour la commodité de l'analyse, nous nous servirons de trois exemples seulement, ceux de Caritas-Comores, du Lion's Club de Moroni et de Handicap international.

1 - L'apport de Caritas-Comores

Cette ONG d'obédience chrétienne, qui est l'antenne locale de Secours catholique-Caritas France, s'est installée à la Grande Comore. Elle exerce ses activités notamment à Moroni et dans des villages de la brousse. Dans la capitale, son action se déroule au sein d'un dispensaire et d'un mini-hôpital, le «*Kampus*». Le dispensaire reçoit, six jours sur sept, des malades venant de plusieurs villages de la Grande Comore et parfois des deux autres îles. Le personnel soignant, en plus des traitements qu'il assure, s'occupe de la distribution gratuite des médicaments.

Aux termes d'un rapport publié en 1989, il a été constaté qu' «*à titre d'exemple, et pour la seule année 1988, 149.737 consultations ont été données. On dénombre 72.908 enfants reçus à ces consultations. Les actes qui arrivent en tête de fréquence sont les soins et les pansements (67.950) et les traitements antipaludéens (26.417 cas de paludisme)*».⁽¹²⁾

Cette affluence est due au mauvais fonctionnement des hôpitaux publics, même à Moroni et à l'absence de toute structure sanitaire dans les villages qui n'ont pas eu le privilège d'avoir un ministre au gouvernement.

S'agissant, par contre, du mini-hôpital, il abrite un centre de réhabilitation nutritionnelle et d'éducation pour les mères; 248 enfants y sont admis en 1988. Il est à préciser que la tâche «*d'éducation pour les mères*» conduit le personnel médical à «*faire comprendre aux parents que leurs enfants ne sont pas malades mais que c'est eux, les parents, qui doivent les en sortir en les nourrissant convenablement et en les aimant*».⁽¹³⁾

Dans ce domaine, Caritas-Comores n'accomplit pas une simple formalité puisque sa mission débouche nécessairement sur une remise en cause d'un certain nombre de méthodes difficiles à concilier avec les principes de la pédiatrie moderne. Un tel apprentissage, pour réussir, se fait en dehors de tout jugement de valeurs qui conduirait à faire croire aux Comoriennes que tout leur système d'éducation est à revoir.

En ce qui concerne les nombreux dispensaires de brousse, Caritas-Comores garantit un total de 70.560 consultations annuelles, dont 36.504 pour les enfants (et 34.056 pour les adultes). Sur la base de ces visites, la direction de cette ONG a pu établir que les diagnostics les plus fréquents sont: les affections cutanées (13.004 cas) et les rhumatismes (5.549 consultations), le paludisme (6.946) ; les affections des voies respiratoires (6.126 cas) ; une hygiène déplorable, l'indigence vestimentaire, le décalage de températures entre le jour et la nuit et la force de l'hygrométrie sont les principales causes de ces maux. Ces interventions en brousse sont semblables à celles de l'ONG Enfants du monde qui a ouvert une base permanente à Mandza (Grande Comore).

⁽¹²⁾ Secours catholique-Caritas France: *Le point sur... Activités de Caritas-Comores*, Paris, 1989; p. 10.

⁽¹³⁾ Secours catholique: *Le point sur... op. cit.*, p. 2.

2 - La contribution du Lion's Club de Moroni

En matière médicale, l'apport du Lion's Club se fait sous forme de dons. Ainsi, cette organisation «... a remis, le mercredi 20 février [1991], à la Pharmacie autonome des Comores un lot de matériels à usage unique dont la valeur est estimée à vingt-six millions de francs⁽¹⁴⁾».⁽¹⁵⁾

Nous pouvons noter que «pour le Docteur Isslam, ces matériels à usage unique permettront de limiter la propagation des maladies transmises par le sang notamment le SIDA qui a déjà fait irruption dans notre pays».⁽¹⁶⁾ (L'action entreprise pour limiter les dommages causés par le SIDA est soutenue par une autre ONG, CARE, qui met l'accent sur l'information).

Par la suite, la Pharmacie autonome vend, à des prix symboliques, les articles reçus, aux centres hospitaliers et sanitaires, ainsi qu'aux pharmacies villageoises. Cette approche est différente des principes de l'ancienne Pharmacie centrale, dont les produits étaient entièrement gratuits et ont fait l'objet de plusieurs détournements. Cependant, étant donné le rôle prépondérant des responsables de la nouvelle structure dans le trafic illicite des médicaments, les populations ne se font guère d'illusions sur la certitude de soustractions frauduleuses du matériel en cause.

3 - L'initiative dirigée par Handicap international

Ce projet consiste à créer un centre pour réhabiliter les personnes handicapées vivant dans l'Archipel. Mise en place au sein de l'Hôpital El Manrouf de Moroni, cette réalisation est unique aux Comores. Elle aide à diminuer les frais de traitement des handicapés comoriens dans les établissements hospitaliers spécialisés étrangers. En France, Handicap international organise un système de participation qui favorise l'appui d'autres acteurs privés pour contribuer à la consolidation de cette oeuvre.

Paragraphe 2 - L'intervention des ONG dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de la culture

Les travaux entrepris à propos des trois axes annoncés dans l'intitulé, ont une importance capitale pour les Comores, dans la mesure où, comme le soulignent les pouvoirs publics nationaux, «dans un pays sans ressources minérales et énergétiques reconnues et exploitables, la valorisation des ressources humaines reste le secteur prometteur de soutien et d'entraînement du développement économique et social».⁽¹⁷⁾

Dans ce domaine, le rôle des ONG consistera à conduire des opérations sur le terrain et à octroyer des bourses de stages et études.

⁽¹⁴⁾ Avant la dévaluation du Franc CFA en janvier 1994 : 26 millions de Francs comoriens = 520.000 FRF, soit 50 FCFA pour 1 FRF. Après dévaluation: 75 F. comoriens équivalent à 1 FRF

⁽¹⁵⁾ Djoumoi (Tidjara): *Lion's Club de (Moroni). Remise de matériel*; in *Al Watwan* (Moroni) N°148, 23 février - 1 mars 1991, p. 5.

⁽¹⁶⁾ Djoumoi (T.): *Lion's Club...op. cit.*, p. 5;

⁽¹⁷⁾ *Plan intérimaire de développement économique et social 1983-1986* (Direction générale du Plan, Moroni.)

A - Les opérations conduites sur le terrain

Pour pouvoir apprécier l'apport des ONG dans ce cadre, il conviendrait de souligner que la «valorisation des ressources humaines» demeure freinée par l'absence de politiques cohérentes et par le manque de volonté de rompre avec les pratiques obscurantistes (refus de bourses même quand des Etats tiers en proposent; destruction délibérée des structures scolaires publiques au profit d'un enseignement privé embryonnaire mais dont les établissements appartiennent aux hauts dignitaires du régime, ceux-là qui ont détruit les bases de l'enseignement public).

Les ONG intervenant ici se trouvent ainsi confrontées à plusieurs difficultés dont certaines datent de l'époque coloniale.

C'est ainsi que *«lors de l'indépendance, les Comores ont hérité d'un appareil de formation fortement marqué par la colonisation et qui se caractérise par la formation d'une petite élite destinée à l'administration ; la situation s'était quelque peu améliorée à partir de 1970 mais les enfants non scolarisés constituaient une masse importante (plus de 70 %) et la formation professionnelle ne concernait que de petits groupes»*.⁽¹⁸⁾

Ces difficultés persistent, pour la plupart, en dépit de l'augmentation des personnes alphabétisées (si, par définition, alphabète est celui qui sait lire et écrire, ce concept est à employer avec certaines précautions dans le contexte comorien où l'apprentissage du Coran, en Arabe, est un passage obligé avant l'inscription des jeunes comoriens à l'école française et ce, pour tout enfant).

Les projets qui sont développés sur place par les ONG (Alliance franco-comorienne, Rotary Club, Languedoc Comores, Caritas Comores) sont multiples et diversifiés.

S'agissant des travaux entrepris par la branche locale de l'Alliance française, sa raison d'être reste la diffusion de la langue et de la civilisation françaises dans l'Archipel, par l'intermédiaire de comités et des associations affiliées (conférences, réunions, bibliothèques, etc...).

A Moroni, Fomboni (Mohéli) et Mutsamudu (Anjouan), la capitale de chacune des trois îles formant la fédération comorienne, l'Alliance franco-comorienne a ouvert une section régionale au sein de laquelle se déroulent plusieurs activités à caractère scientifique, culturel, éducatif et ludique.

Un centre de documentation dessert chaque île et les tarifs d'abonnement - pour le prêt des livres - sont fixés de manière à favoriser une très forte adhésion.

L'intérêt d'une initiative pareille est indéniable puisque la notion de bibliothèque municipale est inconnue aux Comores, si l'on fait abstraction des rares et modestes centres de documentation qu'essaient d'entretenir, ici et là, quelques associations villageoises et que les pouvoirs publics qualifient de "foyers de subversion" (parce qu'on y lit Jeune Afrique, des tracts fustigeant le gouvernement et USONI, un journal édité à Paris par l'ASEC (Association des stagiaires et étudiants comoriens, un mouvement foncièrement hostile au régime Abdallah)

⁽¹⁸⁾ **Bouvet (Henri):** *Les problèmes de formation dans la République fédérale islamique des Comores;* in APOI, Volume X, 1984-1985, p. 119.

Un autre grand avantage du projet dirigé par l'Alliance franco-comorienne, c'est qu'il consacre la participation des autochtones à côté des "coopérants" venus de l'ex-métropole.

La partie comorienne se charge de la commande des documents auprès de l'Alliance française de Paris, compte tenu des besoins exprimés par les abonnés: manuels scolaires, périodiques, romans, essais, ouvrages littéraires et autres genres.

De plus, les locaux de chaque section régionale abritent une vidéothèque. Le poste de télévision qui a été installé dans le bâtiment permet, grâce à une liaison par satellite, de capter une multitude de stations, toutes étrangères. A l'aide de cette parabole, les particuliers ayant chez eux de simples antennes ont la possibilité de recevoir les mêmes émissions.

Ceci n'est pas, dans le pays considéré, un fait anodin. D'abord, parce qu'il n'existe pas de chaîne de télévision publique ou privée aux Comores. Depuis de nombreuses années un projet est à l'étude, mais il n'est suivi d'aucune réalisation concrète. Ensuite, parce que les services de la Radio-Comores sont des plus contestables, en raison de la censure et du contrôle de l'Etat sur l'information, de la faiblesse des émetteurs pour couvrir l'ensemble du territoire national, des pannes fréquentes et des programmes qui laissent à désirer: un journaliste a pu remarquer que la station de Mayotte, *«Radio-France Outre-Mer (RFO) fait un véritable tabac au sein du public mohélien, à telle enseigne qu'on peut compter sur les doigts, dans l'île, les rares auditeurs qui sont restés fidèles à notre Radio nationale. Notre consoeur Ramlati de Radio Comores (Anjouan) nous affirme amèrement avoir observé le même phénomène dans son île»*.⁽¹⁹⁾

L'Alliance française comble donc le vide constaté, suivie de RFO-Mayotte et de Radio France internationale (RFI), qui émet en modulation fréquence à Moroni et Anjouan depuis 1994.

L'organisme étudié anime des conférences au cours desquelles plusieurs personnalités (venant, au besoin, spécialement de France) interviennent sur différents thèmes comme l'histoire, les questions stratégiques, culturelles, politiques, sportives, etc.

Il assure, enfin, un programme d'alphabétisation dont les principaux bénéficiaires sont des jeunes venant pour la plupart des milieux défavorisés et qui ont commencé avec un certain retard l'enseignement primaire. L'Alliance franco-comorienne a conçu une méthode qui comble le retard constaté. Nombreux jeunes comoriens ont ainsi réussi à s'insérer dans le circuit scolaire normal.

Toutefois, malgré ces acquis, certains intellectuels qui ont sans doute lu beaucoup d'écrits marxistes, n'hésitent pas à parler à ce sujet, d'*«impérialisme culturel»* de l'Hexagone et d'*«aliénation culturelle des masses comoriennes au profit des forces néo-colonialistes»*.

Ils font semblant d'oublier que *«le développement est une ambition qui demande une connaissance de l'histoire, de la culture de chacun, de ses valeurs et de ses espoirs»*.⁽²⁰⁾ Cela signifie que si l'expansion de la langue et de la civilisation françaises est facilitée ici par les facteurs cités (absence d'infrastructures propres aux Comores), rien ne s'oppose à ce que les Comoriens qui dirigent les diverses sections de l'Alliance franco-comorienne commandent des ouvrages consacrés à l'Archipel.

⁽¹⁹⁾ Riziki (M.N): *RFO Plébiscitée*; in *Al Watwany*, N° 153 du 30 mars au 5 avril 1991, p. 8.

⁽²⁰⁾ *Silo-développement solidaire: Comment vit l'autre moitié du monde ...*, p.1. (brochure non datée).

De toute manière, s'il s'est avéré que les services de cette ONG détournent les Comoriens de leur culture, cette responsabilité doit être nuancée car ces derniers n'ont pas tous une carte d'abonné à l'Alliance française.

A l'opposé de l'action de cette dernière, l'apport d'un organisme tel que le Rotary Club consiste à former des Comoriens dans les domaines de la comptabilité, de la gestion et du secrétariat. Cet enseignement est gratuit, bien entendu, et fait penser à celui de Languedoc Comores.

En effet, «*le Projet Pomoni*» comporte un volet réservé à la formation. Nous avons, d'ailleurs, signalé que dès le début de ses travaux, Languedoc Comores se charge notamment de la collecte et de distribution de livres scolaires. Cependant, dans ce secteur, d'autres mérites sont à citer: la création d'une mission d'enseignement post-universitaire spécialisé, d'une école de masseurs (pour le bon suivi des interventions de chimie osseuse) et l'apport d'un complément de formation à des infirmiers de brousse, qui s'occupent souvent du traitement de maladies complexes, dépassant largement leurs compétences.

Le but recherché - et atteint - est la fixation aux Comores d'une base sanitaire permanente; l'approche de Languedoc Comores permet au personnel opérationnel de pouvoir continuer à faire fonctionner le projet, même en cas de retrait ultérieur des volontaires français.

L'équipe du Docteur Chavernac soutient, parallèlement, l'école de Pomoni par l'envoi de fournitures et de documents, alors que la plupart des établissements scolaires ne reçoivent plus d'aide de la part des pouvoirs publics. Elle participe également au développement du sport, grâce notamment à l'appui des comités de basket d'Aude, d'un club de volley et de football (Paillade-Montpellier ; Herault). La dernière nouveauté apportée, c'est un équipement vidéo (téléviseur et magnétoscope) destiné à diffuser des informations éducatives.

Il restera à donner un aperçu de l'action de Caritas-Comores en matière de formation. Les opérations qui entrent dans ce cadre sont subdivisées en unités (à Moroni et dans les zones rurales).

Au niveau de Moroni, Caritas-Comores gère une école maternelle qui, en dépit des problèmes d'intendance auxquels elle se heurte, ouvre ses portes chaque année à un nombre croissant d'enfants. Elle est également responsable d'une école ménagère qui dispense des cours de tricot, de couture (confection et broderie), de périculture, d'éducation générale et sanitaire.

Dans les zones rurales, en revanche, outre sa mission traditionnelle, elle met son énergie au service de la promotion du rôle de la femme comorienne en vue d'une meilleure participation au développement. Aux Comores, une telle démarche n'est pas vaine car, comme partout en Afrique, «*il convient de revaloriser par l'amélioration du statut de la femme, l'allégement des tâches domestiques, l'accès aux moyens de production, la mise à la disposition de services de santé accessibles et de moyens de formation*».⁽²¹⁾

A cette fin, les dirigeants de Caritas-Comores ont créé des centres ménagers dans lesquels s'inscrivent 288 femmes par an.

⁽²¹⁾ Ministère de la coopération: *Le choix...op. cit.*, p. 18.

Ces institutions «assurent trois formations: formation de la jeune fille, femme, épouse et mère. Formation de tous pour une plus grande vigilance dont dépend leur santé et formation [...] dans le domaine de la puériculture et de la pédiatrie. [...] Les centres assurent des cours divers: alphabétisation, écriture, [...], équilibre alimentaire, santé primaire, couture...».⁽²²⁾

Pour promouvoir le statut de la femme comorienne, Caritas privilégie une action concrète qui se démarque des revendications politiques et sociales auprès des pouvoirs publics. En outre, ce dernier aspect relevait de "MAOUNATI" (Association des femmes comoriennes) avant que de sombres affaires de mœurs ne lui fassent perdre toute sa crédibilité aux yeux de la population et des autorités comoriennes!

B - L'octroi de bourses d'études et de stage

Des Comoriens, fonctionnaires ou étudiants, ont la possibilité de bénéficier à l'étranger, d'une formation continue, spécialisée ou universitaire. Cette opportunité leur est offerte par deux organismes, le FERAM et le CIES, qui sont particulièrement actifs dans ce domaine.

L'apport du FERAM à l'Archipel est inestimable, en raison de sa contribution à l'amélioration du fonctionnement de l'administration du pays, administration caractérisée par l'incompétence de ses cadres supérieurs. Il n'est pas inutile de faire observer, à cet égard que selon une opinion très répandue par les autorités, la gestion publique et la politique constituent le terrain de prédilection des personnes dépourvues d'instruction.

L'un des défenseurs de ladite opinion a tout de même été gouverneur et ministre (dans les gouvernements Abdallah et Djohar) et a des raisons personnelles de soutenir une telle incongruité. Il s'agit de M. Saïd-Hassan Saïd-Hachim, un inculte notoire.

Les Comoriens ont fini par admettre - faute de pouvoir faire autrement - qu'il n'est pas choquant d'avoir à leur tête un chef d'Etat, une majorité de ministres et des agents publics de haut rang n'ayant pas entamé ou achevé leurs études primaires ou secondaires.

Récemment, le FMI a exigé le limogeage d'un ministre de finances, réputé pour être l'homme fort du régime en raison des liens qui l'unissent à la famille présidentielle: nous parlons ici du sinistre Saïd Abdallah Mchangama. Les raisons invoquées sont essentiellement son incompétence et sa méconnaissance des principes et règles budgétaires de base. Cette personnalité ne constitue pas un cas isolé: l'ancien président du Conseil de gouvernement, Saïd Mohamed Cheikh était un infirmier, le président Djohar un instituteur de carrière et Ahmed Abdallah un «... ancien ouvrier devenu l'un des hommes les plus riches de l'océan Indien [...], self made man peu cultivé».⁽²³⁾

Dans ces conditions, il est facile de comprendre le chaos et le désordre dont souffre la gestion du pays; tout comme il est aisé d'apprécier la valeur de la contribution d'un groupement tel que le FERAM.

⁽²²⁾ Secours catholique: *Le point sur...op. cit.*, p. 3.

⁽²³⁾ Bourges (H.) et Wauthier (Cl.): *op. cit.*, p. 622.

Nous pouvons noter que celui-ci organise, sous forme de séminaires et stages, des activités socio-culturelles ou d'autres travaux en rapport avec la gestion administrative et de développement. Il s'efforce de favoriser les échanges d'expériences administratives entre fonctionnaires venus de divers pays. Il s'emploie également à renforcer les liens entre les anciens stagiaires du FERAM.

De même, ce dernier collabore avec l'Institut international d'administration publique (IIAP) de Paris afin de permettre aux stagiaires de bénéficier d'une formation au sein de cet établissement ouvert, en principe, aux fonctionnaires étrangers respectifs dans le cadre de la coopération avec la France.

Des Comoriens tirent un grand profit de cette plate-forme d'enseignement pratique et de concertation et ont créé chez eux une amicale dirigée par M. Mouhibaca Baco, qui a été, tour à tour, ministre du gouvernement comorien, et gouverneur puis commissaire (ministre d'une île) à Mohéli.

Sur place aux Comores, les boursiers du FERAM se distinguent par la qualité du travail qu'ils accomplissent, bien que certains soient soupçonnés, à raison, de gestion douteuse et d'enrichissement illicite. Cependant, ce type d'expérience reste limité en raison des places en nombre réduit accordées aux ressortissants comoriens, et du manque d'initiatives similaires à celles du FERAM.

Bien entendu, des Etats accordent des dizaines de bourses de stage aux fonctionnaires de l'Archipel, mais les autorités de Moroni refusent de les distribuer ou les attribuent à des personnes de leur choix, sélectionnées arbitrairement et souvent incapables d'effectuer un stage à cause d'un niveau d'instruction à la limite de l'analphabétisme. C'est une pratique très courante aux Comores.

En ce qui concerne la deuxième ONG, le CIES, elle est responsable de la gestion d'environ 20.000 bourses par an, octroyées à l'intention d'étudiants et de stagiaires étrangers en vertu de «conventions de mandat» signées avec des départements ministériels français (Affaires étrangères, coopération...), des organisations intergouvernementales, des Etats étrangers et des entreprises publiques ou privées.

Le système de travail du centre répond à des demandes variées et porte avant tout sur l'organisation de la formation; il s'agit de l'élaboration des programmes, des inscriptions aux universités et écoles ou instituts et de la recherche du support des stages. Il comporte, en plus, un volet consacré à la gestion administrative et financière des cadres: couverture sociale, accueil, logement (dans tous les départements de la France métropolitaine le CIES dispose d'une structure d'hébergement, au moins), assistance aux formalités légales de séjour, titres de transport (selon des accords signés avec Air France et la Société nationale de chemins de fer français), animation et suivi du déroulement des études et des stages.

Ayant personnellement bénéficié d'une bourse de stage (de deux mois) gérée par le CIES, nous avons pu nous rendre compte de l'efficacité de cette ONG qui, rappelons-le n'a pas l'allure d'une modeste association, mais d'une structure très organisée et fonctionnant sans tracasseries bureaucratiques inutiles.

Grâce à ces mécanismes, des Comoriens (fonctionnaires et étudiants) se perfectionnent ou sont inscrits, dans des établissements d'enseignement supérieur de l'Hexagone. Le CIES contribue de la sorte à pallier les insuffisances de l'appareil de formation comorien. Nous n'avons pas besoin de préciser, à cet égard, que l'Archipel ne donne plus de bourses pour l'étranger, bien qu'il n'ait aucune université, en dehors de la très modeste Ecole nationale d'enseignement supérieur dont le cycle est de deux ans; par conséquent, ce sont les familles des étudiants et des organismes non-comoriens qui financent la formation des intéressés.

Paragraphe 3 - L'apport des ONG en matière d'adduction d'eau

Les associations de solidarité internationale intervenant dans le domaine hydraulique constatent que, contrairement aux pays du Sahel dans lesquels elles se déploient et où les problèmes d'eau potable se posent avec beaucoup d'acuité, dans l'Archipel, les fréquentes pluies et les multiples ruisseaux et rivières donnent lieu à une situation bien différente. En somme, hormis le cas de *«la Grande Comore [qui] n'a aucun cours d'eau permanent», les trois îles australes sont bien desservies en eau toute l'année, de nombreuses sources alimentant un peu partout des rivières»*.⁽²⁴⁾

Néanmoins, de tels atouts ne signifient pas que la tâche des ONG s'en trouve simplifiée, puisqu'en dehors de la capitale de chaque île et des régions natales des autorités les plus influentes, peu de tentatives ont été faites pour doter les populations de capacités d'approvisionnement.

La principale difficulté à laquelle se heurtent les ONG est celle de l'absence des infrastructures. Un auteur remarque à ce sujet que *«le problème de l'eau, particulièrement aigu en Grande Comore, est général dans l'Archipel. Les Comores sont un des pays qui ont la plus forte pluviométrie du monde. Mais faute d'équipement, ces eaux ne sont guère utilisables»*.⁽²⁵⁾

Les inconvénients qui découlent de telles carences sont nombreux et sont d'ordre économique et sanitaire: aux Comores, écrit M. Boisson, *«l'eau est un des facteurs indispensables pour la plupart des productions agricoles [...] animales et pour d'autres raisons également importantes: hygiène. On constate actuellement que pour beaucoup de villages la recherche de l'eau et son transport parfois à des kilomètres représentent un nombre considérable d'heures soustraites au temps de travail normal»*.⁽²⁶⁾

Les responsables des ONG ont pu se rendre compte que dans de nombreux lieux, à l'exception de modestes installations datant de la période coloniale, on n'enregistre que quelques réalisations timides et parcellaires. D'ailleurs, l'oeuvre coloniale dans ce domaine n'est pas des plus performantes, et nul ne s'étonnera des ravages causés en 1974 par une épidémie de Choléra en Grande Comore.

L'AFVP, par exemple, peut observer qu'à Mohéli, avant ses projets d'adduction d'eau, seul l'axe Fomboni-Djoiezi(moins de dix kilomètres) disposait d'un réseau de distribution. Et encore! le manque d'entretien faisait que le fonctionnement de celui-ci soit entravé par de nombreux obstacles; la population est alors obligée de recourir aux puits et aux rivières dont elle connaît les

⁽²⁴⁾ Chagnoux (Hervé) et Haribou (Ali): *Les Comores. PUF-Que sais-je? 2^e édition*, Paris, 1990, p. 7.

⁽²⁵⁾ Boisson (Jean-Marie): *Les Comores. Chronique économique et démographique*; APOI, Volume V, 1978, édité en 1980, p. 591.

⁽²⁶⁾ Boisson (J.-M.): *Les Comores. Chronique... op. cit.*, p. 591.

désastreuses conditions d'hygiène. Il a donc fallu obtenir une aide dans le cadre des accords CEE-ACP (Lomé II) en 1984 pour que la région Fomboni-Djoiezi soit intégrée dans un programme global comportant deux volets, de 64.000 ECUS pour le premier et 805.000 ECUS pour le second. Ces dispositions n'ont pas amélioré le sort du milieu rural. Seules les ONG s'intéressent à lui et essayeront d'y apporter les aménagements nécessaires.

Les ONG qui sont présentes à Anjouan examineront des pratiques à la fois discriminatoires et préjudiciables pour certaines localités; le gouvernement a réalisé un projet d'alimentation en eau courante de Domoni, la ville natale du président Ahmed Abdallah; entre celle-ci et la source, les installations traversent des villages comme Tsémbehou dont les habitants sont toujours obligés de consommer de l'eau insalubre - parce que non traitée - des puits et des rivières.

C'est à la lumière de ces données que les ONG orientent leur action . Celle sur laquelle nous allons nous pencher est le fait de l'AFVP, une organisation qui a pris connaissance des difficultés évoquées: *«Les points d'eau traditionnels (mares, puisards, marigots, sources...»* estime-t-elle, *«sont sommairement aménagés et posent fréquemment des problèmes de salubrité. L'eau manque pour abreuver le bétail ou irriguer les jardins»*.⁽²⁷⁾

Depuis son installation aux Comores en 1981, elle n'aura pas cessé de s'intéresser à Mohéli , compte tenu de son retard par rapport aux autres îles de l'Archipel. Qui plus est, son approche de la question de l'eau potable est différente des choix gouvernementaux dans la mesure où l'AFVP privilégie à la fois les zones rurales et les petits projets, peu onéreux mais d'une rentabilité indéniable. Les villages choisis sont Barakat-Salama et Ndrodroni au sud, Mbatsé et Hoani au nord de Mohéli.

Afin de satisfaire les besoins exprimés, les volontaires de l'AFVP ont, avant tout, situé les ressources principales et disponibles (présence des sources, importance et profondeurs des nappes), réalisé l'inventaire des moyens techniques à mettre en oeuvre et le degré d'organisation des communautés villageoises concernées.

Cette démarche permet d'évaluer leur aptitude à l'autonomie (appropriation des techniques utilisées par les expatriés, capacités économiques et assurance d'un bon entretien de la réalisation après le départ des responsables français du chantier).

Cet aspect est primordial : des villes comme Djoiezi, en 1980, voulaient se doter d'un réseau de distribution autonome et performant, mais ont dû y renoncer. Pourtant, la proximité de points et cours d'eau (moins de deux kilomètres) amoindrirait le coût des travaux. Si cette tentative n'a pas abouti, c'est surtout parce que la population en cause ne disposait pas du savoir-faire nécessaire à une entreprise pareille.

Consciente de tels handicaps, l'AFVP fait de la participation des villageois à l'oeuvre envisagée, une condition de réussite. Grâce à la solide expérience capitalisée en matière d'adduction d'eau, en raison de sa longue présence en Afrique, cette ONG transmet aux bénévoles locaux une formation de base et les sensibilise aux questions fondamentales (maintenance, salubrité, etc.).

⁽²⁷⁾ AFVP: *Avec les volontaires du progrès, participez au développement du tiers-monde: puits, captages des sources, forages...*(fiche non datée).

Une amélioration progressive des méthodes de L'AFVP a contribué à accroître le rôle des communautés rurales autochtones puisque les opérations «...n'appartiennent pas au bailleur, mais au village. C'est donc à lui de décider de son implantation, de contrôler la qualité du travail. Le village (ou le quartier d'une ville) est le véritable maître d'ouvrage. Les projets conduits par L'AFVP ne se substituent pas à ce maître d'ouvrage. Ils lui apportent un appui technique et institutionnel. Mais c'est bien au village de décider en dernier ressort... Cette politique se matérialise par la passation de contrats stricts entre les artisans, les villages et L'AFVP». ⁽²⁸⁾

Le Délégué général de L'AFVP, considère que cette forme de partenariat aide à surmonter les obstacles de la coopération étatique consistant en un "parachutage" de l'assistance, elle-même facteur de développement d'une mentalité de passivité et d'oisiveté ; en effet, pour M. Guy Philippoteaux, «il est primordial que le village s'approprie complètement son puits ou sa pompe si l'on souhaite qu'il l'entretienne. Un puits "cadeau" ne sera jamais curé. La pompe offerte ne sera jamais réparée. L'AFVP s'efforce donc de mettre en place des systèmes de maintenance qui soient entièrement financés et gérés par les villageois...». ⁽²⁹⁾

En plus de ces tâches auxquelles on associe les activités courantes (forages, captages et protection de la veine d'eau...), l'organisation est tenue d'assurer un bon suivi administratif des projets. Il s'agit notamment de la rédaction de rapports techniques et financiers à l'intention du FAC, de la CCCE et des instances dirigeantes du groupement pour les informer des résultats obtenus, des problèmes rencontrés, et de ce qui reste à faire éventuellement.

Pour ce faire, les volontaires coordonnent les différents volets du programme, établissent un calendrier et un devis, se chargent des approvisionnements, de la gestion et de la direction des équipes de travailleurs.

En mettant en pratique ces procédés, l'AFVP a pu rendre d'incalculables services aux populations rurales mohéliennes, à l'égard desquelles l'EEDC (Eau et électricité des Comores) ne manifeste aucun intérêt. En 1990, les ouvrages «d'adduction d'eau des villages de Ndrodroni et Barakat-Salama ont été terminés. Avec la fin de ce chantier, le volet d'hydraulique villageoise a été fermé». ⁽³⁰⁾

Cependant, à partir de 1992, cette ONG participe à une action destinée à atténuer les problèmes de la Grande Comore en matière d'eau potable, par la construction de citernes. Ce programme se heurte à plusieurs difficultés, car l'île en question est fort handicapée: sa population a surtout recours à des puits dont l'eau est souvent salée et qui se trouvent assez souvent à sec.

Actuellement, le FED a affecté des experts et des fonds pour trouver une solution à ce problème. Mais celle-ci reste hypothétique et onéreuse : «... Si vous vous rapprochez de la côte, vous risquez d'avoir de l'eau saumâtre...», et «plus on monte - et de la côte, le relief monte - plus le fait de perforer le sol est coûteux». ⁽³¹⁾

⁽²⁸⁾ AFVP: *Rapport d'activités 1992*, juillet 1993, p. 17.

⁽²⁹⁾ *Ibid.*

⁽³⁰⁾ AFVP: *Panorama des activités 1990*, p. 15.

⁽³¹⁾ Oyowé (Augustin): *Les préalables pour le développement réel les Comores*; in *Les Comores, une situation économique critique*. op. cit., p. 38.

En faisant face à cette situation délicate, l'AFVP en appelle à l'expérience qu'elle a acquise à la suite de nombreux projets d'adduction d'eau, dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. A ce propos, il n'est pas inutile de noter qu'au 31 décembre 1991, ces opérations sont par pays: Bénin (1), Burkina-Faso (6), Burundi (3), Cameroun (5), Cap-Vert (1), Guinée (1), Mali (6), Mauritanie (1), Niger (8), Rwanda (3), Sénégal (5), Tchad (1) et Togo (4).

Un fait reste évident ici: que le Mali, le Niger et le Burkina-Faso arrivent en tête du classement est révélateur d'un concours de circonstances dû à la position géographique de ces pays: le Sahel, la zone aride dans laquelle ils sont situés, rappelle à bien des égards, la Grande Comore, une région de prédilection de la sécheresse et du manque d'eau.

La question de l'eau, on le constate, est un important indicateur de développement humain, et les problèmes qu'elle soulève nécessitent divers types d'actions dont celles des associations de solidarité internationale, comme nous venons de le voir.

Paragraphe 4 - L'action des ONG en matière des droits de l'homme

Avant d'appréhender cette intervention, il importe de nous interroger sur les causes et sur les méthodes auxquelles les associations humanitaires auront recours pour tenter d'améliorer la situation des droits de l'homme aux Comores.

A - L'intervention des ONG en faveur des droits de l'homme : pourquoi?

Les ONG participent à la promotion des droits de l'homme en partant de l'idée selon laquelle il s'agit d'un ensemble d'acquis «...possédés par l'être humain du seul fait qu'il est un être humain».⁽³²⁾ C'est une réalité fondamentale et pratique qui dépasse de loin le cadre philosophique et moral, puisqu'entre le respect des libertés fondamentales et le développement, il ne peut y avoir que de fausses querelles, tant le premier conditionne le second et se retrouve en retour consolidé par lui. De plus, des pays comme les Comores ont à la fois besoin de ressources humaines et comptent sur l'aide étrangère pour survivre. Or, ces deux nécessités dépendent, de plus en plus, de la situation des droits de l'homme dans les Etats concernés.

En étudiant le problème sur le plan continental, nous constatons avec Berg et Whitaker que «l'Afrique manque terriblement de personnel hautement qualifié, de techniciens et de managers. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est de voir la rareté des experts en agriculture. L'insuffisance du personnel de santé s'est accompagnée d'une "fuite de cerveaux" à l'étranger. Un grand nombre d'Africains de valeur qui pourraient contribuer au développement en sont incapables à cause de la répression ou des divergences politiques».⁽³³⁾

A cette difficulté majeure, s'ajoute une autre, celle relative au lien établi par les bailleurs de fonds entre promotion des droits de l'homme et octroi de l'aide au développement. Pourtant, les détenteurs du pouvoir en Afrique «donnent l'impression d'être indifférents au non-respect des droits de l'homme [...] sur leur territoire. Tout cela n'est pas fait pour améliorer la réputation de l'Afrique aux yeux de la communauté internationale, la rendre plus crédible, et inciter les autres nations à lui venir en aide».⁽³⁴⁾

⁽³²⁾ Dictionnaire de la pensée politique. Hommes et idées (collectif). Editions Hatier, collection J. Brémond, Paris 1989, p.198.

⁽³³⁾ Berg (R.J.) et Whitaker (J.S.): *Stratégies...op. cit.*, p. 533.

⁽³⁴⁾ Berg (R.J.) et Whitaker (J.S.): *Stratégies...op. cit.*, p. 536.

Le discours prononcé à la Baule (France) en juin 1990 par le président *Mitterrand* rend compte de cette donne: «*Je conclurai [...] en disant que la France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté.*»⁽³⁵⁾

Ces propos, on le sait, continuent de susciter dans les rangs des chefs d'Etat africains (dont celui des Comores) auxquels ils étaient adressés, inquiétude et suspicion. Or, une telle prise de position officielle n'est pas nouvelle. En effet, dès 1981, quand il est nommé ministre de la coopération, Jean-Pierre Cot était devenu l'apôtre d'une politique de coopération qui faisait du respect des droits de l'homme une question déterminante pour l'octroi de l'aide au développement accordée par l'Hexagone. De ce fait, il «*a rapidement catalysé toutes les rancoeurs et frustrations des leaders africains conservateurs...*»⁽³⁶⁾ surtout quand il «*affirme ne jamais partir pour l'Afrique sans emporter l'annuaire d'Amnesty International...*»⁽³⁷⁾

Ces «*rancoeurs et frustrations*» ont un fondement connu de tous: aux Comores comme dans les autres pays africains, divers arguments fallacieux ont été avancés pour justifier la tyrannie devenue le principal mode de gouvernement et un obstacle incontestable au décollage socio-économique; tour à tour, on invoque des traditions dont l'authenticité n'est pas évidente, des considérations juridiques de circonstance comme la souveraineté nationale, des raisons politiques ou sociologiques (les risques de conflits régionaux ou inter-ethniques), voire la misère jugée incompatible à la démocratie, par les pouvoirs publics.

Ce qui, naturellement, pousse *Bernard Kouchner* à crier au scandale: «*Il faut s'élever contre le mépris qui consiste à déclarer que les peuples pauvres ont besoin de dictatures.*»⁽³⁸⁾

A ce niveau de l'analyse, une question se pose: les ONG ont-elles réellement des raisons particulières qui les incitent à intervenir dans l'Archipel des Comores pour défendre la cause des droits de l'homme?

En vérité, on ne peut pas connaître les Comores et soutenir la position gouvernementale selon laquelle les associations humanitaires sont des organisations "subversives" ou "à la solde de l'impérialisme". Pour s'en convaincre, il suffit d'observer que la France avait mis sur place des structures qui favorisaient une éclosion progressive de la démocratie aux Comores, depuis 1961 qu'elles ont accédé à l'autonomie interne, et que dès l'indépendance, l'Archipel a balancé dans la terreur, du fait de la violation massive des droits de l'homme.

Vigilantes, des ONG comme Amnesty International, France terre d'asile (FTDA) ou la FIDH ont pu se rendre compte que ces atteintes aux libertés fondamentales sont une pratique inaugurée par Ali Soilih dès 1975 avec l'aide des «*Comités populaires*» et de l'«*Armée populaire*»⁽³⁹⁾. Si les Comores ont échoué dès le départ, il conviendrait de reconnaître que ces derniers en ont été parmi les causes principales.

⁽³⁵⁾ *Mitterrand (F.): Allocution prononcée [...] à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16^{ème} conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique à la Baule. Service de presse-Présidence de la République française, p. 15.*

⁽³⁶⁾ *Péan (Pierre): Affaires africaines, Fayard, Paris, 1983, p. 263.*

⁽³⁷⁾ *Péan (P.): Affaires... op. cit., p. 264.*

⁽³⁸⁾ *Kouchner (Bernard): Cf. Ils ont dit cette semaine, Jeune Afrique n°1201, du 11 janvier 1984, p. 43.*

⁽³⁹⁾ *Cf. Maestre (Jean-Claude): L'expérience révolutionnaire d'Ali Soilih aux Comores (1976-1978). APOI, 1979, p. 25.*

S'agissant tout d'abord des Comités, ils sont à l'origine de nombreux abus et étaient constitués de collégiens n'ayant acquis aucune expérience ou formation en matière de gestion publique. Ce qui a fait dire à Jean-Claude Pomonti que les Comores étaient devenues «un "Etat-lycéen" ⁽⁴⁰⁾ qui n'était pas sans rappeler celui du film de Peter Brook, "Sa Majesté des Mouches" [...]. Comme dans le film les jeunes comoriens ont commis des excès qui ont beaucoup contribué à discréditer l'expérience». ⁽⁴¹⁾

En ce qui concerne l'Armée, ou plutôt la milice du régime - le Commando Moissi - ses membres étaient pour la plupart d'anciens prisonniers de droit commun. Le témoignage de nombreux Mohéliens a été capital pour établir cette vérité. Dans ces conditions, les «Tontons Macoutes à la comorienne» ⁽⁴²⁾ ont pu se livrer à des exactions qui ont fait de nombreuses victimes.

De plus, pour légitimer les mesures impopulaires, les autorités du nouvel Etat, comme d'ailleurs celles de la plupart des pays africains, ont souvent eu recours à une «technique» désormais connue et qui consiste à "fabriquer" des complots. Cependant, «il est naturellement difficile de préciser le caractère réel ou imaginaire de ces complots à répétition, mais il est certain que les options prises par [Ali Soilih] [...] lui ont valu de sérieuses inimités tant à l'intérieur des Comores qu'à l'extérieur». ⁽⁴³⁾

La radicalisation se caractérise par une répression des soulèvements notamment à Anjouan et Mohéli, par la déportation, par les exécutions sommaires (à Iconi, Grande Comore) et par le refus de l'Etat de verser aux fonctionnaires (dont beaucoup ont été licenciés) leurs salaires. La liste est longue. Même la religion musulmane ne fut pas épargnée. Erreur suprême! En somme, alors que l'Islam était de plus en plus fustigé, certaines mosquées étaient fermées (celles de Mohéli en 1977) ou servaient à la propagande «révolutionnaire»; à ce propos, l'Imam d'une mosquée de Mutsamudu (Anjouan) déclara au journal *Le Monde* : «L'Islam constitue pour les adolescents ⁽⁴⁴⁾, une cible privilégiée. Les gestes de la prière sont interdits et il faut se cacher pour les faire. Le prône du vendredi a été remplacé par la lecture de slogans politiques, et les fidèles doivent chanter l'hymne national avant d'entrer à la mosquée». ⁽⁴⁵⁾

Dans ces conditions, les Comores ne pouvaient connaître que souffrances et échecs. La confiance ayant disparu, de nombreux habitants - et parmi eux, les quelques intellectuels de l'époque - ont émigré clandestinement, vers Mayotte surtout. Les répercussions économiques ne se faisaient pas attendre : «Les accusations d'athéisme formulées [...] à l'égard du régime] contribuent à faire différer l'aide des Etats islamiques aux Comores. Ainsi les deux milliards de Francs CFA annoncés [...] et venant de la Ligue arabe ne parviendront jamais à Moroni». ⁽⁴⁶⁾

⁽⁴⁰⁾ Pomonti (J.Cl.): *Les Comores, Etat lycéen*, *Le Monde*, 5-6 Août 1977.

⁽⁴¹⁾ Maestre (J.Cl.): *L'expérience ... op. cit.*, p. 29.

⁽⁴²⁾ *Le Monde*, 4 mars 1978.

⁽⁴³⁾ Maestre (J.Cl.): *Chronique politique et constitutionnelle. Les Comores*. APOI, 1976, pp. 341-342.

⁽⁴⁴⁾ Il s'agit des membres des Comités populaires.

⁽⁴⁵⁾ Cf. Junqua (Daniel): *Quand les «Mapindrouzi» font la loi*, *Le Monde*, 4 mars 1978.
Voir également: Charpentier (Jean): *Le pouvoir d'Ali Soilih. Ngazidja, 1975-1978*, APOI, volume X, 1984-1985 (publié en 1991).

⁽⁴⁶⁾ Vérin (E.N.): *Les Comores dans la tourmente : vie politique de l'Archipel. De la crise de 1975 jusqu'au coup d'Etat de 1978*, APOI, 1984-1985, p. 88.

Le retour du président Ahmed Abdallah au pouvoir après le coup d'Etat du 13 mai 1978, a dans l'immédiat suscité quelques espoirs, mais ceux-ci furent éphémères. En dehors de la restauration de l'autorité de l'Islam - dont il se sert comme arme politique - il a repris une à une toutes les méthodes condamnables employées naguère. Il les rend, d'ailleurs, plus "sophistiquées" comme il l'a fait en créant un appareil judiciaire apparemment moderne, mais qu'il contrôle étroitement. Une autre "nouveau" est constituée par la mise des Comores en coupe réglée par ses mercenaires dont il a confié la responsabilité à M. Robert (Bob) Denard qui trouvera les moyens de verrouiller les structures sociales et économiques, l'aide au développement reçue par l'Archipel incluse.⁽⁴⁷⁾

Si par ailleurs, "l'élection" de M. Saïd-Mohamed Djohar en 1990 a permis d'améliorer sensiblement la situation des droits de l'homme, les rapports et les activités des associations humanitaires laissent supposer que le climat n'a pas été complètement assaini. En effet, une arrogante dictature familiale de la pire espèce est créée par les proches de M. Djohar et celle-ci est plus incompatible avec développement que ne l'étaient les expériences plus que dramatiques passées (régimes Soilih et Abdallah).

B - L'Intervention des ong en faveur des droits de l'homme : comment?

Les démarches des ONG en vue de la promotion des droits de l'homme sont nombreuses et diversifiées. Elles se font auprès des pouvoirs publics ou auprès de l'opinion publique internationale.

I - Auprès des pouvoirs publics

La mission des ONG militant en faveur des droits de l'homme aux Comores est, dans une très large mesure, conditionnée par l'environnement politique de l'Archipel. Elle se déroule assez souvent dans des conditions très particulières.

De 1975 à 1978, les interventions du mouvement associatif international étaient difficiles à mener de l'intérieur en raison des orientations du régime en place à l'endroit de tout ce qui, d'une manière ou d'une autre, pourrait rappeler la colonisation. Les ONG entrant dans cette catégorie, il est aisé de comprendre que toutes les initiatives prises pour réclamer le respect des droits de l'homme aux Comores avaient pour origine l'étranger et ne pouvaient être dirigées qu'en dehors de l'Archipel. Mais, avec l'éviction d'Ali Soilih et le retour au pouvoir de Ahmed Abdallah, les associations humanitaires ont désormais la possibilité de prendre contact avec les autorités de Moroni; ce qui ne signifie pas pour autant que les rapports entre les ONG et les pouvoirs publics de l'Etat d'accueil sont faciles dans tous les cas de figure.

C'est ainsi que les nouvelles autorités comoriennes ont permis à la FIDH, représentée par Maître Michel Zavrian, de suivre le déroulement du procès des militaires auteurs de la fusillade qui a fait onze morts à Iconi (Grande Comore) le 17 Mars 1978. La mobilisation de la FIDH et ses démarches auprès du gouvernement de Moroni ont abouti à la défense des accusés par des avocats français et à la modification de la composition de la cour spéciale, dont le fonctionnement a été jugé incapable d'assurer un procès équitable.⁽⁴⁸⁾

⁽⁴⁷⁾ Cf. Péan (P.): *op. cit.*, pp. 183 et suivantes.

⁽⁴⁸⁾ Cf. Besson (I. et M. H.): *Océan Indien chronologie*. APOI, 1981, p. 438.

D'autres actions sont à rappeler, et parmi elles, celles entreprises par Amnesty International. Elles sont de plusieurs sortes.

En vue d'obtenir une amélioration des droits de l'homme et, «notant que les Comores ont ratifié depuis juillet 1986 la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, [le mouvement] a demandé instamment au gouvernement de ratifier les autres instruments de défense des droits de l'homme, en particulier la convention des Nations-Unies contre la torture, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels».⁽⁴⁹⁾

Certes, une telle approche de la question est louable; toutefois, le problème qui se pose n'est pas celui de l'adoption et encore moins de la ratification de textes, mais celui de leur application. En somme, toutes les constitutions comoriennes garantissent aux citoyens l'ensemble des droits propres aux pays démocratiques, abstraction faite du monopartisme imposé par Abdallah en 1982.

De plus, Moroni, a ratifié bon nombre de conventions internationales relatives aux droits de l'homme qui, si elles étaient appliquées auraient fait des Comores un Etat de droit. Or, pour l'instant les Comores n'ont pas atteint une telle maturité. Pour faire oeuvre utile, Amnesty doit tenir compte de cette évidence.

C'est pourquoi d'autres démarches concernent des cas particuliers, ceux des intellectuels, cadres et autres politiciens qui osent fustiger les pratiques des responsables nationaux incompatibles avec les nécessités du développement (une gestion catastrophique provoquée par le népotisme, la corruption et l'affaiblissement des institutions publiques au profit de la classe gouvernante). A ce sujet, l'engagement d'Amnesty en faveur de Saïd Cheikh, président d'un parti politique d'opposition non reconnu, emprisonné,⁽⁵⁰⁾ est le plus connu, mais il n'est pas le seul.

En outre, de multiples affaires ont mobilisé l'organisation en vue d'exercer des pressions sur l'équipe au pouvoir et de prendre fait et cause pour les victimes de l'arbitraire. Citons, à titre d'exemple, la campagne dirigée par Amnesty pour la libération de quatre personnalités mohéliennes emprisonnées sans jugement, pour avoir dénoncé les problèmes de leur île : «Deux anciens ministres [...] ainsi que deux professeurs d'histoire [...] ont été arrêtés en mars [1988]. Tous habitaient l'île de Mohéli. Ils auraient été incarcérés à la suite (de la mise en circulation) d'un tract accusant les autorités de pratiquer une politique discriminatoire à l'égard de Mohéli, qui souffrirait d'une marginalisation ...».⁽⁵²⁾

Le contenu du tract en question sera corroboré par les campagnes de mécontentement organisées à partir d'août 1991, baptisées «Embargo» et qui ont été provoquées par toute une population excédée par l'état de sous-développement avancé dans lequel elle est maintenue.⁽⁵³⁾

⁽⁴⁹⁾ Amnesty International: *Rapport annuel 1987*, p. 34.

⁽⁵⁰⁾ Voir, notamment *Amnesty: Action urgente*. Comores. AFR 21/02/85, Londres et Toulouse, 6 et 9 décembre 1985.

⁽⁵¹⁾ Il s'agit respectivement de : M.M. Mouhibaca Baco et Salim Djabir; Saïd Dhoifir et Mohamed-Nassur Riziki.

⁽⁵²⁾ *Amnesty: Rapport annuel 1986*, p. 38.

⁽⁵³⁾ Cf. *Marchés tropicaux: Comores, coup d'Etat manqué*, 9 à 16 Août 1991.
Ou *Marchés tropicaux: Regain de tension dans l'île de Mohéli*, 8 novembre 1991.

Il restera à souligner les demandes adressées aux gouvernements français et belge «de faire la lumière sur la situation de leurs citoyens impliqués dans des cas de violations des droits de l'homme aux Comores». ⁽⁵⁴⁾

Sur cette question, Amnesty «a constaté que bon nombre de ceux arrêtés en mars 1985 [à la suite d'une "tentative de coup d'Etat"], l'ont été par des officiers européens de la Garde présidentielle qui n'ont pas de pouvoir légal pour ce faire». ⁽⁵⁵⁾ Mais quelle a été la réaction des pouvoirs publics auprès desquels Amnesty International a entamé des démarches?

Celle de la France et de la Belgique a officiellement consisté à exiger du chef de l'Etat comorien le licenciement et le rapatriement des «officiers» (des mercenaires) mis en cause. C'était d'ailleurs une bonne occasion que l'Hexagone allait exploiter à son profit: en effet, les hommes de Denard étaient passés progressivement sous l'influence de l'Afrique du Sud qui avait ainsi supplanté Paris dans l'une des ses "chasses gardées" de l'océan Indien.

De ce fait, l'ancienne puissance coloniale saisira l'opportunité offerte par l'assassinat du président Ahmed Abdallah en 1989 pour chasser les mercenaires des Comores et pour revenir au *statu quo ante*.

Dans un ouvrage consacré aux pratiques douteuses des dirigeants et de leurs entourages aux Comores, le journaliste français **Pascal Perri** relate avec minutie les enjeux des rivalités entre Paris et Prétoria sur et à propos de l'Archipel. ⁽⁵⁶⁾

Du côté de l'Archipel, différents résultats ont été obtenus. La position du président de la République ne fut pas toujours des plus conciliantes, surtout quand il déclare, «quand bien même ils auraient été torturés, je ne pense pas qu'une autre solution existait» ou encore «Amnesty International a le temps, du papier et des crayons pour écrire... Cette organisation ferait mieux d'envoyer des matelas et des draps à l'intention de ceux qui sont emprisonnés». ⁽⁵⁷⁾

Cependant, en dépit d'une attitude aussi tranchée, des résultats positifs ont été enregistrés : libération des détenus, reconnaissance aux prisonniers politiques d'un meilleur traitement, procès plus ou moins équitables, diminution des exactions, surtout après la fin du régime Abdallah. L'acquis le plus significatif, c'est sans doute l'ouverture plus grande opérée en faveur des institutions privées militant pour le respect des droits de l'homme, aux Comores. Le gouvernement dirigé par Saïd M. Djohar, sans être une démocratie, se montre plus soucieux des questions de droits politiques; ce qui incite nombre de cadres comoriens à regagner l'Archipel une fois qu'ils ont achevé leurs études, et les investisseurs étrangers à s'intéresser, timidement peut-être, aux Comores.

⁽⁵⁴⁾ Amnesty: Comores : Détenion ... op. cit., p. 5.

⁽⁵⁵⁾ Amnesty: Comores: détention...op. cit., p. 5. Voir également: Höner (Silvia): *In hintergrund: Komoren, Soldnenorde an der macht*; in *Frankfurter Rundschau* (Allemagne), 9 décembre 1989.

⁽⁵⁶⁾ Perri (P.): *Comores. Les nouveaux mercenaires*, op. cit., (Cf. en particulier: «Qui a tué le président?», "La nouvelle Afrique du Sud, géographie australe").

⁽⁵⁷⁾ Biloa (M. R.) et Kaïdi (H.): *Comores : Ahmed Abdallah...* op. cit., p. 6.

En d'autres termes, le travail accompli par les ONG a contribué à restaurer une confiance perdue pendant de longues années de violations massives de libertés fondamentales. Il se trouve renforcé par les pressions exercées par l'ex-métropole, le principal bailleur de fonds de Comores. A preuve, alors que Djohar «avait fait informer Paris qu'il annoncerait [...] la libération des prisonniers politiques impliqués dans la tentative de coup d'Etat du 25 septembre 1992, le chef de l'Etat comorien n'en a rien fait... En guise de rétorsion, la mission financière française à Moroni, prévue par le ministre de la coopération [...] pourrait être reportée»⁽⁵⁸⁾ Le dossier des prisonniers en question est toujours ouvert au siège d'Amnesty International, tant que les intéressés resteront en détention.

2 - Auprès de l'opinion publique

La mission d'information de l'opinion publique est d'une grande importance. Elle consiste à porter à sa connaissance les abus commis les autorités comoriennes en matière de droits de l'homme. Autrement dit, le but recherché, c'est d'alerter les observateurs et les consciences pour leur faire savoir les dérapages de Moroni sur ses propres citoyens.

Cette campagne de sensibilisation prend un relief particulier même quand il n'est pas possible pour les ONG d'intervenir directement, entre 1975 et 1978, mais aussi lors des interminables détentions et tortures qui, sous l'autorité du président Ahmed Abdallah, ont émaillé la vie socio-politique des Comores durant onze ans.

Pour ce genre de situation, les associations humanitaires oeuvrent en recueillant divers témoignages. Elles vérifient leur bien-fondé, les rendent plus crédibles avant de les diffuser à une large échelle, aux Comores si possible, mais à l'étranger obligatoirement.

Du coup, les chancelleries, les milieux d'affaires et les autres bailleurs de fonds sont informés, et peuvent marquer leurs réserves vis-à-vis d'un pays qui offre peu de garanties à ses propres populations, et par voie de conséquence, aux capitaux étrangers. Ceci affecte profondément le développement des Comores.

Certaines ONG, comme Amnesty International, incitent l'opinion publique à l'action, même si elles s'adressent à des citoyens qui ne détiennent aucune parcelle du pouvoir politique, économique ou financier. Dans ce cadre, Amnesty publie dans ses communiqués, l'adresse du chef de l'Etat et des ministres comoriens compétents afin que n'importe quel citoyen, abstraction faite de sa nationalité puisse «écrire en termes courtois pour demander [la] libération [des] prisonniers, ainsi qu'une enquête impartiale...».⁽⁵⁹⁾ Les lettres envoyées à cette fin n'ont aucun caractère coercitif, mais exercent tout de même un magistère moral et politique, surtout quand l'appel lancé par l'organisation précitée a reçu un écho favorable auprès de l'opinion publique nationale et internationale.

Un autre mérite des associations humanitaires est à mentionner: les ONG savent se montrer particulièrement entreprenantes quand les média observent le silence.

⁽⁵⁸⁾ La Lettre de l'océan Indien: Comores. Le président Djohar déçoit Paris, 10 juillet 1993, p. 3.

⁽⁵⁹⁾ Amnesty: Chronique N°126, août 1986.

En témoignage, par exemple, la vérité selon laquelle «*la révolte de Mohéli ne fait l'objet d'aucune mention dans les agences de presse...La répression sera sévère : au moins une centaine de récalcitrants seront déportés dans le sud de la Grande Comore et le vice-président Mohamed Hassanaly coupable de sympathie pour ses concitoyens est mis en résidence surveillée...*».⁽⁶⁰⁾ (C'était en 1977, à la suite du plébiscite du président Ali Soilih: les Mohéliens avaient voté à une très large majorité pour le remplacement du chef de l'Etat).

Pourtant, ce mutisme n'est pas observé par tous, puisque des entités font circuler l'information et obtiennent des résultats satisfaisants : «*Aucun des défenseurs d'Ali Soilih ne dispose naturellement des documents d'Amnesty International, organisation peu suspecte de connivence avec l'impérialisme dont la vigilance et les démarches sauveront la vie aux prisonniers de Voidjou détenus à la suite des complots de février 1976 et de janvier 1977*».⁽⁶¹⁾

Informés sur ce qui se passe dans l'Archipel, les milieux et pays arabo-islamiques, comme nous l'avons signalé, n'ont pas tardé à supprimer l'aide qu'ils apportaient au développement des Comores, l'assistance étrangère la plus importante accordée au pays, à l'époque.⁽⁶²⁾

Ceci prouve qu'il existe incontestablement un lien entre droits de l'homme, aide internationale et développement.

3 - Autres activités

Les persécutions des forces vives comoriennes entre 1975 et 1978 ont conduit celles-ci à fuir les trois îles indépendantes pour Mayotte.⁽⁶³⁾ Ironie du sort, en arrivant dans l'île restée française, les exilés étaient acheminés vers l'ex-métropole où ils étaient pris en charge par l'association France terre d'asile (FTDA).

Il conviendrait de préciser que celle-ci agit en entreprenant des démarches politiques, juridiques et d'information auprès des pouvoirs publics et des autres ONG. C'est elle-même qui organise l'accueil des ressortissants comoriens, en les aidant dans l'accomplissement des formalités administratives et en assurant le fonctionnement des centres d'hébergement où ils sont reçus dès leur arrivée à Paris. Ce dernier aspect est financé par l'Etat de séjour et fait l'objet d'une convention entre le ministère des Affaires sociales et la FTDA.

Après le coup d'Etat du 13 mai 1978, les réfugiés comoriens ont regagné leur pays où certains occupent actuellement des postes de responsabilité ou, ont repris leurs activités habituelles, dans la pêche, l'artisanat, ou dans d'autres secteurs comme les activités champêtres et pastorales.

⁽⁶⁰⁾ Vérin (E.N.): *Les Comores dans la tourmente...op. cit.*, p. 86.

⁽⁶¹⁾ Vérin (E.N.): *Les Comores dans la tourmente ... op. cit.*, p. 88.

⁽⁶²⁾ Cf. Vérin (E.N.): *Les Comores dans la tourmente... op. cit.*, p. 88.

⁽⁶³⁾ Cf. *Le Journal de La Réunion*, 23 février 1978. Voir également:
- *Le Figaro: Les piroguiers d'Anjouan*, 15 mai 1978.
- *Le Journal de la Réunion: Témoignages de M. Chane Tieng*, 6 mai 1978.
- *AFP: Bulletin quotidien d'Afrique*, n° 9509, du 8 Mars 1978.

Section II - L'apport des ONG au progrès du monde rural et à la sauvegarde de l'environnement

Les ONG qui interviennent aux Comores réalisent des opérations d'appui au développement économique, en mettant sur pied des projets destinés à favoriser l'émergence d'un secteur agricole plus moderne et en militant pour la préservation de l'environnement.

Paragraphe 1 - L'action entreprise en faveur du secteur agricole

Pour une meilleure contribution au développement de l'agriculture comorienne, les ONG évaluent les difficultés rencontrées par la paysannerie locale, avant de définir les politiques relatives à l'encadrement de celle-ci.

A - L'évaluation des difficultés de la paysannerie locale et de leurs retombées

Les ONG oeuvrant dans le domaine du monde rural aux Comores ont pu constater que l'agriculture de l'Archipel est en pleine crise et que des milliers de personnes s'en trouvent affectées.

En effet, *«l'agriculture est le pilier de l'économie, représentant 40% du PIB et 80% de l'emploi [aux Comores]»*.⁽⁶⁴⁾

Actuellement, les difficultés de l'activité agricole dans les îles sont nombreuses et provoquées par des facteurs naturels ou humains.

D'aucuns remarquent ainsi que, *«même dépourvues de richesses minérales et même dénuées de technologies industrielles, les Comores sont loin d'être aussi pauvres que l'on veut bien le dire: le pays possède des potentialités appréciables encore très mal exploitées; il pourrait, par exemple, nourrir toute sa population [...] sans qu'il soit pour autant nécessaire de réduire la surface consacrée aux cultures d'exportation»*.⁽⁶⁵⁾

L'un des grands problèmes rencontrés par les producteurs, c'est donc l'archaïsme des méthodes employées. S'y ajoute la structure agraire qui empêche la création de plantations de taille. Quand elle a commencé ses travaux de développement rural dans l'une des îles, l'ONG française AFVP a dû se rendre compte que, *«tributaire des contraintes relatives à l'agriculture traditionnelle (morcellement des exploitations, faible technicité des producteurs), Mohéli se heurte aux différents obstacles placés en amont et en aval de la production»*.⁽⁶⁶⁾

Dans le même ordre d'idées, nous pouvons citer les difficultés causées par les feux de brousse qui ont ravagé surtout Anjouan, île connue pour être victime de son essor démographique et dont les habitants n'hésitent pas à déferler sur Mohéli, où ils causent d'importants dégâts écologiques qui suscitent la rancœur des Mohéliens, ces derniers envisageant sérieusement de les refouler.

⁽⁶⁴⁾ Oyowé (A.): *Comores, une situation économique critique. op. cit.*, p. 31.

⁽⁶⁵⁾ Chagnoux (H.) et Haribou (A.): *Les Comores, op. cit.*, p. 110.

⁽⁶⁶⁾ AFVP: *Panorama des activités 1990*; p. 15.

A Mayotte, les Mahorais, pour des raisons similaires ont eu à se livrer à ce genre de chasse: «De façon spasmodique, ils ont déjà jeté, plusieurs fois, Anjouanais et Grands-Comoriens à la mer».⁽⁶⁷⁾

Ces données mettent en lumière les répercussions sociales des difficultés du monde rural. De plus, celles-ci sont légion à cause de l'importance de l'agriculture aux Comores : «...Les méthodes de culture sont encore rudimentaires et les produits de première nécessité (au premier rang le riz) doivent être partiellement importés».⁽⁶⁸⁾

Cette situation accentue le déficit d'une balance commerciale lourdement handicapée par la détérioration des termes de l'échange qui affecte également la paysannerie. Des mesures compensatoires sont envisagées pour faire face à la pénurie des devises liées aux exportations agricoles; elles sont prises au titre du STABEX⁽⁶⁹⁾, dans le cadre de la Convention de Lomé. C'est pourquoi, «lors des derniers transferts pour 1989, par exemple, les Comores ont bénéficié de 655.000 Ecus pour le girofle et 808.000 Ecus pour la vanille».⁽⁷⁰⁾ Des fonds dilapidés !

B - Les politiques d'encadrement du monde rural

En réalité, les initiatives destinées à doter les Comores de structures agricoles performantes sont nombreuses. Elles sont financées par l'Union européenne, la FAO, la BIRD, le PAM, etc. Il s'agit essentiellement des "projet riz", "projet cocotier", "projet maïs", gérés par les organismes d'Etat, CADER et CEFADER.⁽⁷¹⁾

Ces opérations n'ont pas été concluantes parce que, tout en demeurant des gouffres financiers, elles n'ont servi que les intérêts de la classe dirigeante locale. Les ONG qui se trouvent sur place ont opté pour une autre approche, dictée par l'étude prospective faite sur les données fondamentales de la paysannerie comorienne. Tel est le cas de l'AFVP qui souligne avec beaucoup de diplomatie les efforts déployés par le gouvernement comorien à Mohéli, le "grenier de l'Archipel", en vue d'«aider l'île à accéder à une agriculture rentable» par la mise «en place en 1988 [d']un projet de développement rural intégré qui fait l'objet d'un plan quinquennal. Depuis l'ouverture de ce programme, l'AFVP collabore à différents volets».⁽⁷²⁾

L'ONG considérée constate dès 1981 que, malgré les nombreux projets et le déploiement d'ingénieurs agronomes nationaux et des experts étrangers, les paysans sont livrés à eux-mêmes. Son intervention est donc une tentative devant aider à combler cette lacune. Deux techniques sont utilisées à cet effet : "l'ancrage territorial" et "l'émancipation des acteurs locaux".

⁽⁶⁷⁾ Fasquel (Jean): *Mayotte, Les Comores et la France*, L'Harmattan, Paris, 1991, p. 8.

⁽⁶⁸⁾ Därr (Wolfgang) et Wodtcke (Anne): *Madagascar. Comores*. Editions Arthaud (Guide), Paris, 1993, p. 155.

⁽⁶⁹⁾ STABEX: *Système de stabilisation des recettes d'exportation* (Accords CEE-ACP).

⁽⁷⁰⁾ Oyoxe (A.): *Les Comores ... op. cit.*, p. 32.

⁽⁷¹⁾ CEFADER : *Centre fédéral d'appui au développement rural*.
CADER : *Centre d'appui au développement rural*.

⁽⁷²⁾ AFVP: *Panorama d'activités 1990*, p. 15..

L'AFVP déclare que «dans le premier cas, on retrouvera les projets se référant à l'approche "gestion de terroirs". Dans la logique de ces projets, la démarche prévaut sur la structure. L'objectif est de donner un projet pour un territoire, en conduisant une réflexion d'ensemble qui associe communautés paysannes et autres acteurs locaux. Les volontaires accompagnent ce processus et contribuent ultérieurement à la réalisation des chantiers programmés».⁽⁷³⁾

Pour ce qui est du «second cas, il s'agit d'apporter un appui au mouvement communément appelé "professionnalisation du monde rural". En repartant de la base, l'objectif est de permettre aux ruraux et plus particulièrement aux agriculteurs de se doter des outils leur permettant d'accroître leur efficacité technico-économique ou de défendre leurs intérêts professionnels».⁽⁷⁴⁾

C'est sur cette base que l'AFVP a entrepris des travaux d'enrichissement et de protection des sols, avec la participation de la paysannerie comorienne. En vue d'obtenir de meilleurs résultats, l'organisation a conçu un programme de développement des cultures en terrasses et d'introduction de sillons et diguettes afin de contenir les éléments fertilisants.

Cette opération, dirigée conjointement avec le CADER, a été couronnée de succès parce que les cultivateurs étaient conseillés et motivés: tout en mettant leurs plantations en valeur, selon les méthodes qui viennent d'être vulgarisées, ils ont été récompensés au prorata des performances réalisées. Pour une fois, les vivres (riz, blé, huile, lait en poudre, farine, conserves de sardines et poulets, etc.) fournis aux Comores par le PAM, les Communautés européennes, la Croix-Rouge ou les organismes de coopération américaine (USAID) et allemande, ont servi à encourager les producteurs et non plus le commerce privé de la classe au pouvoir.

Les résultats enregistrés à l'issue d'une telle action sont satisfaisants dans la mesure où la population concernée a tiré un certain nombre d'enseignements de l'expérience ; de plus, l'apport le plus significatif est la prise en compte de l'irrégularité de la répartition des précipitations (brèves et parfois violentes) et les conséquences sur une terre dont les substances utiles se trouvent entraînées vers l'océan, alors que la nappe phréatique demeure insuffisamment rechargée.

L'AFVP a effectivement insisté sur de tels risques généralement méconnus; à Anjouan, une mauvaise gestion du cadre naturel réservé aux activités agricoles a déjà ruiné la population rurale, comme nous l'avons signalé.

Qui plus est, l'ONG considérée dirige l'encadrement des jardiniers, même dans les périmètres urbains, alors que cette catégorie de producteurs ne bénéficie pas du soutien des entités publiques locales (le CADER et le CEFADER).

Après avoir concentré ses activités à Mohéli entre 1981 et 1991, et tout en y restant, «l'AFVP est actuellement sollicitée pour participer au Projet d'appui au développement rural (PADR) sur Grande Comore. L'absence de cours d'eau sur l'île est un obstacle à l'intensification de la production. C'est pourquoi le PADR se propose de mettre en oeuvre un programme de petites infrastructures hydrauliques dont la gestion serait assurée par des groupements paysans».⁽⁷⁵⁾

⁽⁷³⁾ AFVP: Rapport d'activités 1992, op. cit., p. 12.

⁽⁷⁴⁾ AFVP: Rapport d'activités 1992, op. cit., pp. 12-13.

⁽⁷⁵⁾ AFVP: Panorama des activités 1992, p. 15.

Il conviendrait de préciser qu'en dehors de cette activité, l'association visée s'occupe d'un deuxième chantier depuis la mi-1992: «*Dans le cadre du projet "Formation pratique et appui aux jeunes déscolarisés", les deux volontaires en poste au Centre d'appui technique de Moroni ont pour principales missions de dispenser des formations dans le secteur de l'horticulture et d'apporter un appui technique aux jeunes maraîchers nouvellement installés*». ⁽⁷⁶⁾

A Mohéli également, on assiste également à la préparation d'un personnel local aux tâches de vulgarisation de techniques qui seront par la suite enseignées à la paysannerie comorienne. Dans ce domaine, la participation de l'Etat d'accueil se fait par la fourniture des moyens matériels et par la sélection des futurs vulgarisateurs.

La contribution de l'AFVP s'accompagne d'un effort de modernisation de l'élevage pour que, d'une part, les besoins des autochtones soient satisfaits, et que d'autre part, les importations de viande bovine et de volaille de la République Sud-Africaine et du Botswana soient diminuées.

Par ailleurs, l'ONG en question, en encadrant la population rurale et en expérimentant diverses techniques culturales au profit des autochtones, dispose de facilités comme les fermes d'expérimentation et d'exploitation de Mdé (Grande Comore) et de Mibani (Mohéli). L'Ecole nationale d'agriculture de Wanani (Mohéli) aurait pu favoriser l'action entreprise si elle avait continué à fonctionner et si elle était capable de former des cadres opérationnels au lieu de bureaucrates et de chômeurs potentiels (un bureau climatisé a un très fort attrait aux Comores, attrait qui n'épargne même pas les travailleurs de la terre).

En admettant que l'AFVP apporte une contribution louable au développement rural comorien, nous ne perdons pas de vue la nécessité pour les autochtones de se mobiliser massivement afin de promouvoir un tel secteur dont l'importance sociale et économique n'est plus à démontrer. Les volontaires de l'AFVP ainsi que des experts ont incité les producteurs à oeuvrer dans ce sens. Certains tentèrent de mettre l'idée à l'épreuve, mais leur programme a été vidé de sa substance par les entrepreneurs pro-gouvernementaux qui se sont enrichis aux dépens des cultivateurs: «*Au début de l'année 1987, une coopérative de commercialisation a été créée dans l'île de Mohéli par un groupe privé...La coopérative fut mort-née*». ⁽⁷⁷⁾ La raison, selon A. Djabir, est connue : les autorités «... *n'ont pas osé appuyer une initiative que le pouvoir des commerçants de Moroni ne vit pas d'un bon oeil et dénonça aussitôt avec éclat*». ⁽⁷⁸⁾

Un tel obstacle ne devait cependant pas entamer la volonté des producteurs car, comme le souligne René Dumont en chercheur averti, les Africains, qu'ils soient Comoriens ou Maliens «...*ont un peu plus de possibilités d'agir sur les contraintes locales, celles de leurs "pouvoirs abusifs", dont nous dénonçons aussi les tyrannies et les gaspillages - sur lesquels la coopération française ferme trop facilement les yeux sinon même les protège*». ⁽⁷⁹⁾ Les ONG partagent cette opinion et encouragent les acteurs comoriens à en faire autant.

⁽⁷⁶⁾ AFVP: *Panorama des activités 1992*, op. cit., p. 15.

⁽⁷⁷⁾ Djabir (A.): *Les Comores...* op. cit., p. 61.

⁽⁷⁸⁾ Ibid.

⁽⁷⁹⁾ Dumont (R.): *Banqueroute de l'environnement. L'Afrique noire est-elle perdue?* *Le Monde Diplomatique*, mai 1990, p.23. Voir aussi: Dumont (R.), (avec la collaboration de Charlotte Paquet): *Pour l'Afrique, j'accuse*, Plon - "Terre humaine", Paris, 1988.

Dans l'immédiat, il est difficile de se prononcer sur la portée d'une suggestion pareille car la suite qu'on lui donne varie d'un contexte à un autre. Aux Comores, son bien-fondé n'échappe pas toujours à la vigilance des agriculteurs. Toutefois ces derniers doivent tenir compte des écueils d'ordre politique.

Paragraphe 2 - L'action en faveur de la sauvegarde de l'environnement

En analysant la consistance du travail accompli par les ONG pour la préservation de l'environnement aux Comores, nous chercherons également à dégager la raison d'être de l'engagement du mouvement associatif au profit du secteur étudié.

A - La raison d'être de l'engagement des ONG en faveur de l'environnement

Les ONG interviennent pour promouvoir et sauvegarder l'environnement parce que dernier conditionne l'activité économique et par conséquent, le développement. A ce propos, la Banque mondiale, prenant en compte le principe selon lequel *«le développement et l'environnement : une fausse dichotomie»*⁽⁸⁰⁾, estime que *«sans bonne protection de l'environnement, pas de développement viable ; sans développement, pas de protection de l'environnement qui vaille»*.⁽⁸¹⁾

Les ONG qui oeuvrent dans le domaine du développement rural constatent ainsi que les données de l'environnement sont déterminantes pour les activités agricoles, puisque la dégradation des sols et l'assèchement des cours ou points d'eau engendrent *ipso facto* une réduction des rendements de l'agriculture.

L'érosion, qui demeure un important facteur de cette détérioration du cadre naturel, endommage les infrastructures comme les barrages, fait souffrir les terres d'épuisement de nutriments et d'appauvrissement physique ou biologique.

De même, les ONG remarquent que la saturation des sols et leur salinisation soulèvent des difficultés majeures dans certaines zones irriguées. Ces problèmes sont à leur tour dus, parfois, à des politiques et ouvrages qui n'ont pas su évaluer les aspects et conséquences de la raréfaction de l'eau.

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne - le Sahel en particulier - en sont affectés et menacés de désertification. René Dumont rappelle que *«chaque année, six millions d'hectares sont ainsi perdus... Le recul des forêts tropicales est estimé à onze millions d'hectares par an, mais ce chiffre a doublé en 1987-1988»*.⁽⁸²⁾

S'agissant des Comores, il convient de noter en premier lieu que *«la nature ne s'est assurément pas montrée généreuse envers l'Archipel...»*.⁽⁸³⁾

⁽⁸⁰⁾ Banque mondiale:... *Le développement et l'environnement, op. cit.*, p. 27.

⁽⁸¹⁾ Banque mondiale:... *Le développement et l'environnement, op. cit.*, p. 27.

⁽⁸²⁾ Dumont: *Banqueroute de l'environnement, op. cit.*, p. 23.

⁽⁸³⁾ Oyowé (A.): *Les Comores... op. cit.*, p. 31.

L'environnement y est précaire et les ONG savent qu'il doit bénéficier d'un programme de sauvegarde dans la mesure où son influence s'exerce sur l'ensemble de l'appareil productif. Cette importance est signalée par Bruno Hopkin qui soutient que malgré de multiples contraintes, «...*la terre produit en abondance le manioc, l'igname, la banane, le coprah, l'arachide et toutes sortes de légumineuses et de fruits exotiques qui donnent la base de l'alimentation locale. La pauvreté existe aux Comores mais personne n'y aura jamais faim. Dame Nature pourvoit encore au minimum*».⁽⁸⁴⁾ Pourtant, si des efforts particuliers ne sont pas déployés, la rupture de l'équilibre écologique entraînera inéluctablement une aggravation des problèmes socio-économiques qui sont déjà d'une grande acuité, faute de politiques de développement cohérentes.

Toute action entreprise au profit des populations locales devra prendre en considération les dangers qui planent sur l'environnement comorien, aussi bien du côté des cours d'eau, de la végétation que de l'océan.

Pour comprendre la nature des risques courus, exposons quelques données du problème. Il a été constaté que les côtes comoriennes sont souvent polluées et que de significatifs dégâts sont causés dans la faune marine de manière à priver les habitants des îles des richesses halieutiques. En somme, les plages et les eaux avoisinantes restent quelquefois jonchées de poissons empoisonnés par les substances chimiques et pétrolières versées dans l'océan. Les Comoriens en sont sérieusement affectés parce que, pour des raisons économiques, ils pratiquent la pêche sans distinction sociale ou professionnelle.

Cette détérioration de l'environnement marin a plusieurs origines, et en premier lieu la position géographique des Comores, pays situé sur le Canal de Mozambique, une voie maritime empruntée chaque mois par 2300 bateaux dont 600 supertankers : «*Depuis Moroni, ville tournée vers l'océan, on peut apercevoir à l'horizon la longue caravane des pétroliers géants qui, du Golfe persique, rejoignent les ports européens ou américains*».⁽⁸⁵⁾ Des pêcheurs comoriens ont assisté de loin au rejet par lesdits bateaux de résidus pétroliers, juste avant qu'on ne remarque les dommages précités.

Entre 1987 et 1988, par ailleurs, des firmes multinationales avaient contacté, sans succès, les autorités comoriennes pour stocker dans l'Archipel, des déchets radio-actifs.⁽⁸⁶⁾ Des ravages causés par les chalutiers japonais, qui opèrent dans les eaux territoriales comoriennes sans autorisation, soulèvent inquiétudes et interrogations.

Des ONG et des experts ont dénoncé les pratiques conduisant la population locale à détruire l'équilibre en milieu marin par l'usage d'explosifs, de produits toxiques (chimiques) et de certaines plantes nocives pour capturer le poisson. Ils ont également condamné le fait que, poussées par la faim, la pauvreté, la facilité et par l'inconscience de la dévastation qu'ils causent, des Comoriens consomment la viande des tortues qu'ils abattent dans un véritable carnage depuis les années 1980. Pourtant, la tortue a été qualifiée d'«*espèce menacée de disparition*».

⁽⁸⁴⁾ Hopkin (B.): *Les Comores, îles de légendes*, in *Le Monde*, Samedi 2 octobre 1993, p. 13 (Supplément).

⁽⁸⁵⁾ APOI, 1978: *Chronique politique et constitutionnelle-Comores*, p. 285.

⁽⁸⁶⁾ Cf. Biloa (M-R.) et Kaidi (H.): *Comores ... op. cit.*, p. 7.

Dans d'autres cas, c'est la recherche du profit qui incite les habitants des îles à provoquer des ravages dans le cadre écologique. En témoigne, la pêche incontrôlée et donc dangereuse du Coelacanth, un spécimen qu'on ne trouve qu'aux environs des Comores, longtemps considéré comme éteint et fort apprécié par la communauté scientifique internationale à cause non seulement de ses origines lointaines (certains chercheurs considèrent que le Coelacanth est l'ancêtre de l'homme), mais aussi en raison des propriétés de sa chair et de ses nageoires.⁽⁸⁷⁾ Les spécialistes se rendent compte que «*ce poisson vieux de 350 millions d'années [...] risque aujourd'hui de disparaître. A cause de l'homme*».⁽⁸⁸⁾

A Mohéli, les îlots de Nioumachoi, réserve animale et végétale et une des régions les plus poissonneuses de l'Archipel, sont systématiquement pillés. Les chèvres qui y vivent sont décimées et le cadre écologique général, fortement perturbé.

L'AFVP, pour ne prendre que cet exemple, remarque que l'oeuvre destructrice se poursuit sur les rivières dont la plupart, à Anjouan et Mohéli se trouvent asséchées ou dépourvues de poisson : la coupe du bois autour des cours d'eau, associée à l'usage des produits chimiques (DDT) ou de végétaux nocifs (tel que le "OUROUVA", arbuste dont nous ignorons le nom botanique) sont à l'origine du problème. La même ONG constate que les feux de brousse et la culture sur les terrains constituant, en principe, des zones protégées, s'inscrivent dans le cadre de ce sombre tableau.

Qu'est-ce qui a été fait pour sauvegarder cet environnement si fragilisé ?

Sans grande conviction, l'Etat tente d'interdire et de juguler ces dangereuses méthodes, mais les agents de la Gendarmerie fédérale chargés d'une telle mission ne sont-ils pas accusés, à raison, d'être eux-mêmes des braconniers ?

Cependant le secteur associatif international, voire local, tente de combler, en partie, le vide laissé par les pouvoirs publics et de corriger les dangereuses pratiques des populations et autorités locales.

B - Le travail accompli par les ong pour la sauvegarde de l'environnement

En classant la protection de l'environnement parmi leurs priorités, et pour faire face aux situations évoquées, les ONG impliquées mènent trois types d'action.

Le premier consiste à assurer la «*préservation des systèmes ou écosystèmes qui produisent des biens et services, tels que les produits du sol, de la forêt, de la pêche, les pacages [...] la faune*».⁽⁸⁹⁾

Le deuxième, par contre, est relatif à la mise en valeur du cadre écologique par une bonne utilisation des ressources naturelles dans l'agriculture, la sylviculture, l'aquaculture, le tourisme, les centrales hydroélectriques, etc...

⁽⁸⁷⁾ Denis (Corinne): *Les derniers des coelacanthes*, L'Express (Paris), n° 1861, du 13 mars 1987, p. 33.

⁽⁸⁸⁾ Denis (C.): *Les derniers... op. cit*, p. 33.

⁽⁸⁹⁾ Ministère de la coopération: *Le choix de l'Afrique, op. cit.*, p. 29.

De moindre importance aux Comores, la troisième série essaiera de créer une parfaite harmonie entre l'environnement à l'état naturel et celui qualifié de «*construit*», en raison de l'implantation des industries, de l'essor urbain, de la pollution industrielle ou des unités thermo-électriques. Mais dans l'Archipel, il n'y a pas d'usines de grandes dimensions et susceptibles de provoquer une quelconque pollution industrielle, tout comme l'attachement des Comoriens à leurs terroirs respectifs ne favorise pas une extension des périmètres urbains de manière spectaculaire.

Les ONG désireuses de restaurer un environnement sain privilégient ces différentes démarches, tout en tenant compte des spécificités de chaque opération à effectuer.

Pour reprendre l'exemple de l'oeuvre accomplie par l'AFVP, nous noterons qu'en matière d'environnement, ses volontaires «... *travaillent sur la vulgarisation de techniques de conservation des sols et en particulier sur l'appui au reboisement. Ils s'investissent aussi dans des activités de recherche-développement concernant des espèces adaptées aux impératifs de reboisement et au contexte écologique*». ⁽⁹⁰⁾

Ces activités, nous le remarquons, complètent celles entreprises dans le domaine de la production agricole par la même association, dont la nouvelle philosophie se caractérise par «*le passage de projets ayant une approche essentiellement sectorielle à des programmes plus globaux*...». ⁽⁹¹⁾

La protection du milieu se fait ainsi autour des axes routiers, aux environs des villages, des surfaces cultivables, mais surtout en bordure des rivières sérieusement affectées par les dévastations causées par l'homme. Il est de notoriété publique que la coupe du bois protégeant les cours d'eau a entraîné l'assèchement de ceux-ci, l'appauvrissement des terres agricoles avoisinantes et la disparition des sources d'approvisionnement.

Actuellement, l'AFVP cherche donc à «... *promouvoir l'arbre et à lui trouver une place aussi bien dans l'aménagement foncier rural, que dans les opérations urbaines ou péri-urbaines de restructuration de quartier, de génie civil, d'équipement*... Ainsi, cette orientation permettra à l'AFVP de retrouver l'intérêt d'équipes pluridisciplinaires déjà à l'oeuvre sur les programmes de gestion des terroirs et bientôt en place dans des programmes d'aménagement urbains concertés». ⁽⁹²⁾

Pour cet engagement, l'ONG considérée dispose d'importants atouts dans la mesure où elle collabore avec les services du ministère de l'Agriculture (CADER et CEFADER) et du ministère des Travaux publics et de l'Équipement.

Dans les plantations, elle encourage les producteurs, par les procédés signalés à planter des variétés de végétaux susceptibles de sauvegarder l'environnement en freinant l'érosion et les autres facteurs de stérilisation des sols; à cet égard, le recours à l'ananas a été très bénéfique.

⁽⁹⁰⁾ AFVP: *Panorama des activités 1991*, p. 15.

⁽⁹¹⁾ AFVP: *Rapport d'activités 1992*, p. 12.

⁽⁹²⁾ AFVP: *Rapport d'activité 1992, op. cit.*, p. 14.

Une autre solution consiste à initier les autochtones à une meilleure utilisation de l'eau afin de juguler le ruissellement, d'augmenter les potentialités, de consolider les sols et de régénérer les couches arables.

Cependant, le morcellement des champs complique la tâche des volontaires parce qu'il est difficile d'établir, dans ces conditions, un ensemble cohérent de données écologiques, hydrologiques et agronomiques globales ou des relevés systématiques et réellement exploitables; c'est donc aux agents locaux formés sur place que revient la mission de vulgariser les méthodes pour qu'il y ait un suivi du projet, même dans les campagnes isolées.

L'environnement mobilise d'autres associations étrangères qui, à leur tour mettent en chantier des opérations ayant abouti à des résultats assez prometteurs. A preuve, une ONG américaine a financé des travaux destinés à préserver l'équilibre naturel autour de Miringoni (Mohéli). Une structure villageoise locale a pris part à l'ouvrage.

Les volontaires se rendent compte actuellement qu'une exploitation du cadre naturel, si elle est mieux dirigée, donnerait des résultats plus probants tout en préservant l'environnement. Cependant, les ONG qui interviennent dans ce domaine se trouvent devant des choix difficiles. Par exemple, elles doivent, d'une part, faire des essais en vue de l'introduction de nouvelles techniques et méthodes de mise en valeur agricole. D'autre part, elles cherchent à augmenter la productivité, mais par une prise en considération de la cohérence et de l'évolution des approches traditionnelles. En d'autres termes, l'amélioration des conditions de travail en milieu rural ne doit pas perturber la vie d'une paysannerie appelée à s'adapter progressivement aux nouvelles techniques de production. Elle ne doit non plus menacer l'environnement.

Pour conclure, nous précisons que la sauvegarde de l'environnement est une action accomplie essentiellement par des associations villageoises locales, La FAM (Cf.infra) et "ULANGA" (qui signifie "environnement" en comorien) soutenues, pour la plupart, par des ONG et des Etats étrangers ayant ouvert une ambassade ou un consulat à Moroni, voire par des organisations intergouvernementales.

Les développements qui précèdent témoignent de la diversité de l'apport des ONG, même si leur contribution dans certains secteurs reste limitée. Ils permettent de constater également que les domaines d'intervention du mouvement associatif sont définis en fonction des besoins prioritaires, contrairement à ce qui se passe au niveau des acteurs publics.

CHAPITRE II

**Contribution à l'émergence
et à la consolidation
du mouvement associatif local**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II

CONTRIBUTION A L'EMERGENCE ET A LA CONSOLIDATION DU MOUVEMENT ASSOCIATIF LOCAL

La conception du développement défendue par les ONG, celle du "développement intégré", se fonde sur l'idée selon laquelle toute évolution des pays comme les Comores doit se faire de manière à susciter et à encourager la participation des populations concernées au processus. De toute évidence, cette approche est une nouveauté qui se différencie de celle des Etats et des organisations inter-gouvernementales, ces deux dernières entités optant pour un dialogue privilégié avec l'administration du pays d'accueil et non avec le secteur associatif local. (Sous l'impulsion des ONG, cette attitude évolue).

Sophie Boukhari constate à propos de l'émergence et de la consolidation du phénomène associatif en Afrique de manière générale que les communautés de base s'associent et créent des structures villageoises destinées à combattre la pauvreté, l'analphabétisme ou les maladies : «*Branches locales d'organisations du Nord [...], certaines organisations ont conquis leur autonomie... Filles de l'incurie et de la concussion des administrations locales, d'autres ont vu le jour grâce à des groupes d'intellectuels et de citoyens conscients des carences de leurs Etats*». ⁽¹⁾

Les développements qui précèdent suggèrent un examen attentif des conditions dans lesquelles les ONG contribuent à l'avènement du mouvement associatif comorien, avant de tenter d'évaluer les résultats de l'action entreprise dans ce sens.

SECTION I - LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE L'AVÈNEMENT DU MOUVEMENT ASSOCIATIF COMORIEN

Pour ce qui concerne cet aspect, trois idées principales méritent d'être analysées. Il s'agit tout d'abord des raisons qui président à l'émergence et à la consolidation du secteur associatif local aux Comores, ensuite, des atouts dont disposent les acteurs et enfin des contraintes inhérentes à la mission que s'assignent les ONG impliquées.

Paragraphe 1 - Les raisons présidant à l'émergence et à la consolidation du mouvement associatif considéré

L'étude du déploiement des ONG aux Comores (ou dans d'autres pays africains) permet de constater que, parallèlement à l'apport multiforme de ces organismes aux populations, ces derniers stimulent, initient et financent dans l'Archipel, la mise sur pied ou le renforcement des structures locales d'action commune dans plusieurs villages. En principe, quand les entités villageoises atteignent une maturité jugée conséquente, elles remplacent progressivement les groupements étrangers. Cette procédure est longue et incertaine car les autochtones mettent beaucoup de temps avant de pouvoir assumer pleinement leurs responsabilités et préfèrent donc prolonger la collaboration avec leurs homologues étrangers.

Ce discours que les ONG produisent est d'un type nouveau dans le domaine de la coopération internationale et du développement. Une telle prise de position conduit les associations de solidarité internationale à adapter la nature de leur contribution à cette donne au lieu de financer des opérations aux effets, somme toute, limités puisque sans perspectives s'inscrivant dans la durée.

⁽¹⁾ Boukhari (S.): *Les ONG font entendre leur voix*, op. cit.

On note donc une évolution dans la vision des acteurs non-gouvernementaux dans la mesure où avant, et donc au début des indépendances africaines, leurs travaux consistaient à aider des populations au sein desquelles s'installait un sentiment de passivité et une tendance à la dépendance. Le bénévolat résolvait ainsi des problèmes qui se posaient dans l'immédiat mais ne s'interrogeait pas beaucoup sur l'avenir des projets de développement en cours d'exécution.

Guy Philippoteaux, Délégué général de l'AFVP, mais aussi volontaire du progrès au Dahomey (actuel Bénin) en 1964 déclare : «*La marge d'initiative et d'intervention n'est peut-être pas ce que détenaient les premiers volontaires, il y a vingt cinq ans. Le volontariat d'aujourd'hui est un volontariat d'accompagnement. Il s'agit d'accompagner des collectivités, des communautés rurales ou urbaines, dans leurs démarches vers un mieux-être et un mieux-vivre*»⁽²⁾.

C'est une réalité qui n'échappe pas à la vigilance de la société civile des pays d'Afrique subsaharienne et cette dernière l'a rappelée et soutenue lors des rencontres de cotonou de janvier 1991. En effet, du 8 au 11 janvier 1991, s'est tenue dans la capitale béninoise, une conférence qui a réuni 150 participants, plus de cent ONG, près de 60 pays venus des cinq continents, rencontre au cours de laquelle ont été faites dix séries de propositions. La deuxième insiste sur la nécessité pour «*les ONG [de] soutenir toute les tentatives d'organisation autonome des populations à l'échelle des villages, des quartiers, de la région ou du pays tout entier*».⁽³⁾

Mais comment assister une population incapable de se structurer et qui agit de manière dispersée ? En toute logique, la première disposition à prendre dans ce sens consiste à sensibiliser les intéressés, qu'ils soient Comoriens ou Nigériens, leur redonner confiance sur leurs propres capacités et potentialités et atténuer, faute de pouvoir juguler définitivement, leur sentiment de personnes assistées ou prises en charge par des entités étrangères, privées et bénévoles de surcroît.

Pareille entreprise est d'une importance incontestable, surtout dans la mesure où l'apport des ONG, aussi significatif soit-il, n'est pas sans susciter des doutes et des interrogations, même dans les rangs des intervenants, ces derniers allant jusqu'à remettre en cause l'action dans laquelle ils engagent leur volonté et leurs énergies.

A ce propos, *Marie-Adèle Ribeiro*, opérant au Burkina-Faso pour le compte de l'AFVP, se pose des questions : «*Ma présence aura-t-elle été vraiment une aide ... ? Elle a accru la supériorité du Blanc sur mon homologue autochtone. "On sait que tu sais mieux que l'infirmier [local]" m'a dit il n'y a pas longtemps, un agent de santé villageois*».⁽⁴⁾

Mais les citoyens n'ont pas le monopole de ce comportement qui engendre l'immobilisme; celui-ci caractérise également les autorités locales, qui acceptent volontiers de se décharger de leur responsabilités sur les ONG : «*Les ONG*», déclarent-elles assez souvent, «*sont là pour faire les choses, alors pourquoi les ferions-nous ?*» Ou encore, «*de toutes façons, elles ne se retireront pas*».⁽⁵⁾

Aux Comores, ce sentiment est très répandu. Le fonctionnement du service public pendant la période coloniale était plus ou moins satisfaisant et les Comoriens tiraient beaucoup de profits et en abusaient. La prestation des services avait donné lieu à l'expression «*SHA-SIRIKALI*», c'est-à-dire «*propriété de l'Etat*», ou «*objet à gaspiller*».

⁽²⁾ Philippoteaux (G.): *L'aventure solidaire a-t-elle vraiment changé ?* in *Volontaires*, op. cit., p.2.

⁽³⁾ Fondation de France : *Les rencontres de Cotonou - 8,9,10,11 janvier 1991: propositions*, p.1.

⁽⁴⁾ Ribeiro (M.A.): *On sait que tu sais mieux*, in *Volontaires*, op. cit., p.25.

⁽⁵⁾ Ribeiro (M.A.): *On sait que ...* op. cit., p.25.

Ce comportement survit et touche également tout ce qui appartient aux organismes publics étrangers que les autochtones, populations et responsables, considèrent comme étant des institutions aux ressources illimitées, donc à piller. Dès lors, la voie à l'inactivité est ouverte car le PNUD, l'UNICEF, l'USAID, la coopération française, ou encore, l'AFVP, Caritas France et Handicap international réalisent des programmes agricoles, sanitaires ou éducatifs.

Les ONG qui oeuvrent dans l'Archipel sont conscientes de ces tares et l'une de leurs préoccupations consiste justement à faire prendre conscience aux autochtones des dangers que comporte une telle attitude. A l'heure du bilan, les pouvoirs publics soulignent qu'il existe des insuffisances.

Ainsi, tout en reconnaissant que *«le volontariat, à ses débuts s'était donné pour tâche de ... disparaître ... c'est-à-dire qu'il voulait passer dans les meilleurs délais le relais à ses partenaires locaux»*, Jacques Pelletier, alors ministre français de la coopération et du développement, nuance son jugement. Il estime que dans les conditions actuelles, *«... l'entreprise n'est pas achevée, nos amis d'Afrique n'ont pas encore atteint un niveau de développement satisfaisant, ni même assuré un mécanisme de progrès économique et social durable ... Nous avons péché par optimisme, par schématisme, par impatience»*.⁽⁶⁾

Pour faire face au retard accumulé, l'instauration d'un partenariat entre ONG occidentales et associations villageoises comoriennes est une nécessité qui s'impose. Il est question de passer d'un stade de parachutage d'aide à celui d'échange d'expériences et de complémentarité. Ici, le mouvement associatif international supporte la plus grande partie du coût financier des opérations conjointes mais encourage ses homologues comoriens à s'impliquer davantage dans le processus de développement de l'Archipel.

A cette fin, dans les villages où il n'y a pas de structures d'action et d'accueil, les ONG incitent les autochtones à en créer. Nous avons remarqué que l'AFVP, par exemple, est favorable à une large participation des populations locales, ce procédé restant la meilleure formule pour amener ces dernières à s'acheminer progressivement vers le regroupement et l'autonomie.

Dans le contexte étudié, les ONG poussent les populations, peu ou pas organisées, à se mobiliser derrière une structure locale afin de cesser d'être des parties passives. Elles partent du principe selon lequel les populations, abstraction faite de leur degré de préparation, ne détruisent pas l'ouvrage auquel elles ont volontairement contribué. C'est pourquoi, d'ailleurs, la décision portant sur le développement n'est plus l'affaire uniquement du FAC, de la CCCE et de l'AFVP: les habitants de Ndrondroni, Mbatsé, ou Barakat-Salama, agissant dans le cadre des mouvements mis sur pied à cet effet, assurent sans problèmes majeurs, la maintenance et le suivi dans les chantiers hydrauliques réalisés en collaboration avec l'AFVP.

La tendance à l'atténuation de la dépendance est confirmée par cette autonomie à laquelle veulent accéder les villageois. Selon les spécificités des organisations de base, leurs partenaires étrangers déploient un ensemble de techniques, soit pour le renforcement des mécanismes existants ou pour la formation des volontaires comoriens, soit pour l'accompagnement d'un effort d'autonomisation. Dans les contrats conclus entre les deux catégories d'associations, les acteurs en présence définissent la stratégie à privilégier : pour les partenaires de la FAM de Nioumachoi, l'essentiel consiste à consolider l'autonomie de cette organisation mohélienne, tandis que Languedoc Comores met l'accent sur la formation dispensée au profit des bénévoles (à Pomoni). A l'opposé, l'AFVP soutient un effort d'institutionnalisation dans les villages du Sud et Nord mohéliens, comme nous l'avons indiqué.

⁽⁶⁾ Cf. *Volontaires, op. cit.*, p.17.

Secours catholique est arrivé à préparer nombre de villages de la brousse de la Grande Comore à l'autonomie dans les domaines de la santé de base et de la promotion féminine grâce aux efforts déployés, il faut le rappeler, par des personnes ayant été formées par l'organisation dans les centres ouverts par Caritas Comores dans les villages de campagne.

Toutefois, en dépit des résultats enregistrés, il serait prématuré et prétentieux d'envisager une rupture entre associations de solidarité internationale et mouvements autochtones. En somme, il est utile de constater que ces derniers souffrent d'insuffisances tant du point de vue humain que financier et ces faiblesses ne les prédisposent pas, dans l'immédiat, à une indépendance vis-à-vis des ONG françaises et autres.

Après avoir étudié la question de l'autonomie du secteur associatif des pays sous-développés d'une manière générale, *Jean-Marc Bauchot* se prononce, à l'instar de *Jacques Pelletier*, pour le maintien du cadre de concertation de celui-ci avec les associations de solidarité internationale originaires des pays développés ; l'intéressé conseille les acteurs d'éviter toute précipitation : «*Mais attention à ne pas aller trop vite ! Les ONG occidentales ont mis trente ans à arriver là où elles sont aujourd'hui, elles ont subi de nombreux échecs et s'en sont servies. Elles sont organisées et sont encore en pleine évolution. Les ONG du Sud ne peuvent pas ignorer l'effet de la construction dans la durée et faire table rase des expériences capitalisées.*»⁽⁷⁾ Cette prise de position n'est pas dénuée d'intérêt et les communautés comoriennes de base pourraient s'en inspirer.

Fait significatif, en mars 1993, se tient à Ouagadougou (Burkina Faso) une conférence sous la présidence de M. Adebayo Adededeji⁽⁸⁾, conférence qui se penche sur la question de savoir si le temps n'est pas venu pour les ONG occidentales de céder complètement la place aux entités communautaires formées en Afrique par les autochtones. Sur ce problème, il y a des divergences de vues car pour les uns, le retrait des ONG étrangères doit se faire dans l'immédiat alors que pour d'autres, il serait prudent et réaliste de prolonger la présence desdites organisations sur le continent. Toutefois, la question demeure posée, et traduit la volonté de quelques Africains de mettre fin à l'activité des ONG étrangères. Dans le contexte comorien tel qu'il se présente actuellement, on ne s'interroge pas en ces termes, en raison des problèmes de toutes sortes qui affectent sérieusement le phénomène associatif local.

Paragraphe 2 - Les contraintes inhérentes à l'action des ONG en faveur du mouvement associatif local

Effleurées au cours des développements précédents, celles-ci doivent à présent être étudiées avec plus de précision et de consistance. A cet égard, il y a lieu de noter que les contraintes en cours d'examen sont à la fois d'ordre sociologique, administratif et économique.

A - Les contraintes d'ordre sociologique

Dans l'Archipel des Comores, les ONG ont pu très facilement se rendre compte que l'un des principaux obstacles à la formation et à l'affermissement des associations locales, c'est le développement de préjugés difficiles à justifier et qui divisent souvent des personnes appartenant au même territoire et au même patrimoine culturel. Divers arguments fallacieux sont invoqués à l'occasion de ces querelles intestines et stériles : «*Gens de villes, gens de brousse*»⁽⁹⁾, ne sauraient s'associer pour réaliser un objectif quelconque d'intérêt commun.

⁽⁷⁾ Bauchot (J.M.): *op. cit.*..., p.17.

⁽⁸⁾ Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA).

⁽⁹⁾ Fasquel (J.) : Mayotte, les Comores et la France, *op. cit.*, p.37.

Cet impossible regroupement joue également dans le cas des «nobles et descendants d'esclaves»⁽¹⁰⁾ ou encore en ce qui concerne les habitants des «palais princiers de la ville arabe» et de ceux de «l'univers des paillotes».⁽¹¹⁾

En d'autres termes, des motifs subjectifs freinent souvent l'action des ONG tendant à encourager les initiatives populaires au sein de groupes humains antagoniques, mais peu développés, ayant les mêmes problèmes et dont la survie suppose inéluctablement la prise d'une responsabilité collective. La tâche des ONG se trouve particulièrement compliquée à Mohéli à cause des divisions quasi-héréditaires entre les villes de Fomboni et de Djoiezi, pourtant proches.

A Anjouan, la mission des ONG est très compromise en raison des clivages qui sont plus marqués et qui engendrent sporadiquement de sanglants différends entre "notabilités citadines" («MA-KABAYILA YAMDJI») et "Sauvages de la campagne" («OI-MATSAHA» ou «OI-KONI»), selon une terminologie péjorative encore en vigueur sur l'île. Parfois, ce sont les habitants d'un "quartier de nobles" qui se déchaînent contre ceux d'un milieu défavorisé par les origines sociales de ses occupants. Sans en avoir le monopole, somme toute triste, Mutsamudu connaît régulièrement ce genre de drame, alors que la ville souffre d'une multitude de problèmes dont la solution ne peut être obtenue que par une véritable mobilisation des autochtones en vue d'une concertation continue.

En effet, il existe un vieux phénomène sociologique comorien qui se caractérise par des rivalités entre quartiers du même village («DIYA», en comorien). Même dans la capitale des Comores, une telle manifestation d'hostilités entre voisins subsiste. Pour preuve, une récente étude consacrée aux associations communautaires aux Comores fait état d'un «réveil des oppositions de quartiers» qui a pour conséquence la construction de deux centres de jeunes au lieu d'un seul dans un rayon de trente mètres. L'auteur de l'enquête citée précise que «...ces deux actions sociales ont réveillé des anciennes rivalités et entraîné une certaine jalousie... Les actions en faveur des jeunes ne doivent pas se concurrencer, mais doivent plutôt se compléter».⁽¹²⁾

De tels antagonismes freinent l'élan de solidarité villageoise et cultivent la haine.

Ce comportement pour le moins anachronique et rétrograde provoque par moment «des guerres civiles à la machette» (qui n'atteignent tout de même pas les proportions enregistrées dans un pays comme le Rwanda ; quelques blessés, pas plus d'une dizaine de morts, mais parfois d'importants dommages matériels suffisent) et réduit les chances de regroupement des autochtones, alors qu'il est constaté que l'émergence d'un tissu associatif local est incontestablement l'un des derniers remparts contre les sérieux et inextricables problèmes qui se posent avec beaucoup d'acuité

On sait, par exemple, qu'en raison de politiques et pratiques agraires incohérentes et dangereuses, «l'île d'Anjouan est gravement menacée de désertification. Mais les paysans ne se décident pas pour autant à lutter contre l'érosion».⁽¹³⁾ Plusieurs facteurs expliquent cet immobilisme et il s'est avéré que les divergences signalées, notamment, ne permettent pas d'envisager une action concertée destinée à lutter contre le mal qui affecte cette île et qui pousse nombre d'Anjouanais à déferler sur Mohéli, Mayotte et Grande Comore.

⁽¹⁰⁾ Fasquel (J.): *Mayotte... op. cit.*, p.102.

⁽¹¹⁾ Fasquel (J.): *Mayotte... op. cit.*, p.37.

⁽¹²⁾ Abdéremane (Hachim): *Les associations de quartiers au secours des jeunes*, in *Alwatwan* n°325, du 26 août au 1er septembre 1994, p.10.

⁽¹³⁾ Hasmadi Saïdou (Mari): *Environnement: l'érosion mange les terres*, in *L'Archipel* (Moroni) n° 62, du vendredi 12 juillet 1991.

Cette situation produit des effets désastreux qui touchent toutes les catégories sociales, qu'elles soient citadines ou rurales sans que les concernés ne sentent la nécessité de mettre sur pied une structure par village ou par région. Aucune ONG française, italienne ou anglaise ne peut faire changer de telles mentalités: il est très difficile de faire admettre aux «notabilités citadines de souche arabo-persane» qu'elles ont des intérêts communs avec les «campagnards de type bantou».

Pour s'attaquer à ce genre de problèmes et à défaut d'une adhésion totale de la population d'un village ou d'un canton, les ONG s'emploient à susciter l'enthousiasme d'un premier groupe de volontaires autochtones sans chercher à s'immiscer dans les affaires qui opposent les communautés locales ; d'ailleurs toute démarche contraire risquerait de compromettre, à coup sûr, l'oeuvre entreprise. Ce n'est qu'après l'irréversible engagement du processus dans une bonne voie qu'il devient relativement facile d'obtenir une plus large participation populaire.

Dans d'autres cas, quand le soutien des villageois et leur regroupement deviennent hypothétiques, les ONG opèrent en collaborant essentiellement avec l'élite locale, celle-ci étant mieux préparée et plus encline à dépasser certains comportements et préjugés impossibles à concilier avec les exigences du développement des Comores.

Soulignons, enfin, l'existence de domaines dans lesquels les ONG ne peuvent pas être d'un grand secours. Il s'agit avant tout de ceux qui ont un objectif autre que social: c'est ainsi que les ONG ne sont pas encore arrivées à regrouper les paysans dans le cadre de coopératives à même de défendre leurs intérêts communs et de commercialiser, dans de meilleures conditions, leurs récoltes : les cultivateurs et propriétaires terriens concernés sombrent facilement dans les divisions précitées, ces dernières se trouvant accentuées par la conception comorienne de la propriété (aux Comores, la population admet très difficilement de mettre en commun ses biens avec ceux d'autres personnes, quelque soit l'enjeu de l'opération en cours).

B - Les contraintes d'ordre politique et administratif

Alors qu'elles ont eu beaucoup de difficultés à se faire admettre par les autorités de l'Archipel, les ONG oeuvrant aux Comores sont appelées à faire face à un problème similaire et qui consiste à rendre le déploiement des associations locales possible. En réalité, les pouvoirs publics ne sont pas très favorables à ces dernières surtout quand elles interviennent dans des secteurs que l'Etat juge sensibles, à cause de leurs retombées politiques (culture, information, documentation, etc).

Il n'est pas vain de noter que le régime d'Ali Soilih n'a pas favorisé l'activité des ONG sur place et que par conséquent, celles-ci ne pouvaient logiquement être à l'origine de l'apparition de mouvements associatifs locaux. La tâche était d'autant plus compromise que le gouvernement se servait des associations villageoises comme instruments de propagande «révolutionnaire» et qu'il exerçait un contrôle strict sur elles en vue de mieux les endoctriner.

Le gouvernement dirigé par Ahmed Abdallah, quant à lui, les a combattus dans la mesure où il les considérait comme des entités faisant le lit de l'opposition ; ce jugement, aussi abusif puisse-t-il paraître, n'est pas totalement dénué de fondements puisqu'il est de notoriété publique que «...des groupes se seraient formés pour, d'une part, noyauter les mouvements d'étudiants et, d'autre part, pousser le régime de Ahmed Abdallah à accentuer la répression, s'exposant ainsi à la révolte générale».⁽¹⁴⁾

⁽¹⁴⁾ Andriamirado (Sennen): *Confidentiel*, in *Jeune Afrique* n°976, du 19 septembre 1978, p. 39.

Qu'il y ait récupération politique des associations de jeunes par l'ASEC (Association des stagiaires et étudiants comoriens) et par le parti anti-gouvernemental dont elle est l'incarnation dans la décennie 1980, cela personne ne songe à le contester. Cependant, toute extrapolation serait hasardeuse car le FDC (Front démocratique des Comores) et sa branche l'ASEC ne peuvent pas manipuler le phénomène associatif comorien dans son ensemble, à cause de l'impact limité de leurs idées politiques sur la population comorienne. De plus, une partie du secteur communautaire ne nourrit aucune ambition politique. Ses activités ont un objet bien défini : le reboisement, la sauvegarde des tortues ou la protection des plages contre les risques de pollution. Des groupements s'occupent de ces problèmes, et ce n'est pas pour autant qu'ils risquent de se transformer en annexes d'un parti politique.

Par ailleurs, les ONG constatent que si leurs homologues autochtones ne sont pas soupçonnés de faire de la politique, ils subissent inlassablement toutes sortes de tracasseries bureaucratiques. Les ONG qui travaillent avec la FAM ont été édifiées dans ce sens, tant son exemple est éloquent.

Cette organisation s'assigne entre autres fonctions, celle qui consiste à *«interdire l'accès des îlots [de Nioumachoi à Mohéli] et de ses environs aux impitoyables braconniers venus des îles voisines (d'Anjouan surtout), de plus en plus audacieux, de plus en plus nombreux et de plus en plus insaisissables tant la rapidité de leurs véhicules motorisés contraste avec les petites NGAWA [pirogues] à rames des défenseurs de la nature»*.⁽¹⁵⁾

Or, l'action entreprise par la FAM se complique parce qu'elle porte sur un haut lieu du tourisme national. Pour concilier les deux impératifs (environnement et économie touristique), des négociations ont été entamées avec le ministère du tourisme et le secrétariat d'Etat à l'environnement pour que *«le séjour et les activités sur et autour des îlots soient strictement réglementés et qu'un gardiennage plus régulier et plus systématique soit instauré...»*.⁽¹⁶⁾

Durant les contacts, les pouvoirs publics ont adopté une attitude d'incompréhension totale, allant jusqu'à menacer la continuation des travaux engagés. Sous Ahmed Abdallah, les motivations du gouvernement étaient faciles à comprendre quand on sait que les îlots en question servaient à un trafic d'armes au profit de la République Sud-Africaine, et que l'Etat comorien, pour simplifier les procédés, envisageait leur vente à Prétoria. Or, depuis décembre 1989, ces transactions ont cessé et les mouvements associatifs local et étranger impliqués dans la protection du milieu visé ont du mal à s'expliquer la position intransigeante des départements compétents. Ces derniers multiplient les obstacles pour que les bénévoles de la FAM cessent leur action.

Toutefois, même si les pouvoirs publics n'ont pas accordé les autorisations administratives nécessaires, l'organisation précitée a pu s'imposer sans tenir compte des réticences et tergiversations des autorités.

Une autre association en voie de création, en partie grâce à des apports étrangers, faillit ne pas voir le jour, en raison des pressions du gouverneur de Mohéli, M. Ali Saïd-M'sa. Il s'agit de l'UCJS, entité qui dirige une campagne d'alphabétisation, d'animation culturelle, sportive et de jeunes dans le quartier de Salamani à Fomboni (Mohéli). Forte du soutien financier de certains services publics étrangers et internationaux installés à Moroni (dont l'organisme américain Corps de la paix) ou d'ONG, elle cherche avant tout à construire un *«foyer de jeunes»* afin de mieux canaliser ses différentes opérations.

⁽¹⁵⁾ Riziki (Mohamed-Nassur): *Ilots de Nioumachoi. Le pays où la nature est reine*, in *Alwatwan*, n°228, du 16 au 24 octobre 1992. p.11.

⁽¹⁶⁾ Riziki (M-N.): *Ilots de ...op.cit.*, p.11.

Le terrain choisi pour ce faire appartient au domaine public et l'association est en droit de l'obtenir gratuitement. Elle a alors déployé des trésors de patience pour déjouer les manoeuvres du gouverneur car ce dernier comptait vendre la surface indiquée à des particuliers et s'approprier des fonds ainsi obtenus. Cette pratique est courante. De surcroît, il est évident que le refus de l'Etat de financer et d'équiper les communautés villageoises soutenues par les ONG est un handicap difficile à surmonter.

Ces écueils que les pouvoirs publics dressent sur la voie par laquelle les ONG veulent contribuer à l'émergence et à la consolidation du secteur associatif local, retardent s'ils ne font pas échouer, des projets souvent fort utiles. En bloquant ces derniers, l'Etat exprime sa volonté de vouloir surveiller l'action en cours et ne perd pas de vue la vérité selon laquelle son exclusion des contacts entre secteurs associatifs international et national traduit un sentiment de méfiance à son égard, en raison de la gestion publique douteuse déjà signalée.

L'Etat comorien n'hésite pas d'ailleurs, à recommander aux ONG de concentrer leurs efforts sur des services publics (hôpitaux de Domoni, Mutsamudu et de Moroni ; projets agricoles dirigés par le CADER et le CEFADER à Mohéli, Mvouni, etc) au détriment des organisations de base. Dans ce contexte, les motivations de l'Etat ne sont pas seulement d'ordre économique ; elles ont un fondement politique dû à la méfiance qu'ont toujours les pouvoirs publics, ceux-ci ne voyant pas d'un bon oeil la collaboration entre les ONG et leurs partenaires villageois. Nous n'avons nul besoin de reprendre les conclusions dégagées dans la première partie de cette étude, conclusions selon lesquelles les Comoriens confondent les volontaires étrangers avec des mercenaires, des espions ou des agents subversifs. Déjà, on sait que même en travaillant en marge des mouvements locaux, les ONG voient souvent pointer en leur direction un doigt accusateur.

De toutes manières, l'abandon d'une attitude négative des gouvernants à l'égard de l'apparition et de la consolidation des associations ne peut être que bénéfique ; en effet, le succès des opérations des associations de solidarité internationale *«dépend fréquemment de l'appui du secteur public. A quoi bon enseigner aux paysans comment mieux cultiver s'il n'y a pas de routes pour acheminer leurs produits au marché ? Et ces routes sont souvent mieux construites par les autorités publiques»*.⁽¹⁷⁾

Ces arguments militent en faveur d'une levée des obstacles administratifs et politiques qui empêchent l'émergence d'associations locales sous la direction des ONG, surtout quand on sait que les pouvoirs publics ont le droit de s'opposer à la création d'un mouvement, de ne pas le reconnaître et de procéder à sa dissolution de manière discrétionnaire.

A preuve, malgré l'exemple que représentent Amnesty International et la FIDH, institutions bien connues des Comoriens, ces derniers n'ont été en mesure de créer une organisation de défense des droits de l'homme, l'ACDH, qu'à partir du moment où il y a à Moroni un pouvoir plus conciliant par rapport à celui du président Ahmed Abdallah. Il est facile de constater que "le père de l'indépendance" a toujours étouffé et interdit toute velléité qui tendait à doter l'Archipel d'un organe de défense des droits de l'homme. Il a donc fallu attendre l'arrivée de M.Djohar au pouvoir pour assister à la création de l'ACDH, des premiers syndicats comoriens et de 27 partis politiques! Par cette ouverture à l'égard de la société civile, celui qui s'est auto-proclamé "le père de la démocratie comorienne" a pris le contre-pied de la politique de son prédécesseur en matière associative et prouvé la dépendance des structures villageoises vis-à-vis de l'administration.

⁽¹⁷⁾ Streeten (Paul): *The contribution of non governmental organizations to development in Development: Seeds of change. Journal of Society of international development*, n° 4, Rome, 1987, in Bessis (S.): *op. cit.*, p.24.

C - Les contraintes d'ordre économique et financier

La question du financement de l'apparition et de la mise en oeuvre des organisations populaires soutenues ou pas par les ONG se pose avec beaucoup d'acuité dans le contexte comorien.

Dans plusieurs situations, les associations de solidarité internationale sont devant des choix difficiles. Nous avons signalé qu'elles soutiennent et encouragent les initiatives destinées à acheminer les collectivités villageoises vers plus d'autonomie. Toutefois, l'apprentissage et les crédits qu'elles leur apportent régulièrement ne doivent pas changer la nature de la mission des ONG.

Mais les réalités économiques conduisent les volontaires étrangers à modifier quelques aspects de leur philosophie, car les ressources propres aux associations locales sont très modestes. Ces acteurs reçoivent des fonds, au gré de la définition des programmes de développement approuvés par les Etats ayant une représentation à Moroni ou par des organisations intergouvernementales.

Par ailleurs, l'ampleur de la crise socio-économique qui frappe les Comores se traduit par l'incapacité pour la population de participer au financement des projets communautaires : quelle cotisation peut-on exiger d'un paysan qui n'a pas vendu sa récolte de vanille ou de girofle depuis deux ans, ou d'un fonctionnaire n'ayant pas perçu son salaire pendant dix mois d'affilée ? Les villageois font des efforts et des sacrifices, mais les effets des dispositions prises restent limités à cause de la modestie des sommes versées.

De même, on ne peut pas demander à un cultivateur de suspendre pendant quinze jours ou un mois ses travaux de champ pour prendre part à la construction d'une école ; ce serait le condamner à la faim et à la mendicité, ainsi que la famille nombreuse dont il a charge. A la rigueur, s'il s'agit d'un ouvrage à caractère religieux, d'une durée limitée, il prendrait les mesures nécessaires.

Ces carences sont accentuées par l'absence d'un mécénat comorien. Pourtant, la pauvreté coexiste avec la richesse insolente de ceux qui ont exploité la paysannerie ou détourné les biens publics à leur profit, sans jamais soutenir une réalisation populaire ou sociale. En effet, si le nombre de parvenus augmente au gré de la gabegie, la contribution des ces nouveaux riches aux associations est nulle.

En conséquence, les associations locales se trouvent dans l'incapacité d'affronter des cas d'urgence ou qui s'inscrivent en dehors des opérations ne recevant pas l'appui des intervenants non-comoriens.

C'est pourquoi Languedoc Comores prépare les habitants du village de Pomomi à l'autonomie, tout en constatant que la population locale n'a pas de ressources financières adéquates. Toutes les ONG qui font face à ce genre de problèmes dérogent à leurs principes, en augmentant le volume de leur aide, faute de pouvoir inciter les autochtones à trouver eux-mêmes des solutions.

Or, on ne conçoit que difficilement une structure locale appelée à gérer des situations quotidiennes sans moyens propres, et qui doit dépendre indéfiniment d'une entité étrangère dont la mission doit finir un jour déjà fixé.

Les ONG affrontent d'autres embûches, dues aux implications socio-économiques de l'intervention non-gouvernementale dans certains secteurs d'activités: il peut paraître parfois difficile de concilier le travail des associations avec certaines réalités locales. A preuve, dans l'Archipel des Comores, en raison du prix prohibitif du ciment (importé) - le coût d'une tonne est supérieur au salaire d'un fonctionnaire moyen -, les constructions se font, pour la plupart, en chaux locale, matière obtenue après incinération de coraux placés sur une grande installation de grosses bûches.

La technique utilisée est dangereuse pour l'environnement puisqu'elle suppose inévitablement une destruction du milieu végétal et une détérioration de l'équilibre marin pour trouver le bois et les coraux nécessaires à l'opération.

Les ONG dénoncent inlassablement ces pratiques et poussent leurs partenaires locaux à en faire autant. Pourtant, aucune association villageoise - et encore moins étrangère - ne peut interdire de telles méthodes, malgré les risques qu'elles présentent. D'où un sentiment d'impuissance qui, à défaut d'action utile, finit par faire disparaître certaines organisations villageoises.

Le mouvement associatif, international et local, se heurte au même obstacle quand il veut empêcher la capture des tortues, dont les Comoriens consomment massivement la chair depuis le début de la décennie 1980 à cause des effets de la crise économique. Que peuvent les associations, quand on sait que *«le riz coûte de plus en plus cher. La viande est réservée à la Garde et aux quelques grandes familles qui trafiquent avec Denard et Abdallah. Les Comoriens en sont réduits à manger des hérissons [un animal "impropre", dans leur tradition]»*⁽¹⁸⁾

Ces contraintes freinent l'émergence et la consolidation des associations locales; cependant, celles-ci disposent d'un certain nombre d'atouts.

Paragraphe 3 - Les atouts liés au processus d'émergence du mouvement associatif local sous l'impulsion des ONG

La mission que remplissent les ONG pour soutenir l'effort de création et d'affermissement du tissu associatif comorien se trouve favorisée par la prédominance d'un esprit communautaire au sein de la population et par certains avantages de nature politique.

A - La prédominance d'un esprit communautaire au sein de la population

Nous avons constaté que les opérations conduites par les ONG occidentales aux Comores ont bénéficié, dans plusieurs cas, d'un soutien populaire qui se traduit concrètement par la mise sur pied d'organisations privées locales chargées de continuer les travaux entrepris par les expatriés.

Cet atout est dû à des facteurs sociologiques opposés à ceux décrits précédemment (Cf. Paragraphe 2). En effet, parallèlement au courant individualiste et chauvin qui traverse la société comorienne, plusieurs aspects de la vie dans les villages comoriens sont marqués par une tendance au regroupement.

⁽¹⁸⁾ Témoignage cité par Péan (P.): *Affaires africaines, op. cit.*, p.183.

Les ONG remarquent que la formation des structures locales est facilitée par une pratique séculaire selon laquelle les objectifs d'intérêt commun doivent être réalisés par l'ensemble de la population concernée. Dans l'ensemble de l'Archipel, elle a été maintenue de diverses manières et à différentes échelles. Si dans bien de situations, certaines groupements sont impossibles à envisager, du fait des contraintes sociologiques précitées, d'autres alliances sont possibles, au contraire.

Ainsi, la construction et l'entretien des mosquées sont-elles une responsabilité qui incombe aux croyants et non aux pouvoirs publics : que peut-on espérer d'un Etat - sur le plan religieux - quand on sait que celui qui s'est placé à sa tête n'hésite pas à dilapider les fonds accordés par les pays et les organisations islamiques au profit de l'Islam ? Qui plus est, le gouvernement dépense très peu pour la religion, pourtant d'Etat.

(Pour preuve, nous citerons le détournement par le président Ahmed Abdallah - fondateur de la République ISLAMIQUE des Comores - d'importants fonds alloués par un pays arabe pour la construction de la plus grande mosquée des Comores, à Moroni).

Mais la survivance du principe de la solidarité permet de pallier cette lacune: pour faire face aux dépenses liées à la gestion des lieux de culte, un comité d'Imams aussi bien organisé qu'une ONG, se mobilise, fait des collectes de fonds, localise les volontaires qui se chargeront du paiement de la facture d'électricité, informe la communauté de la nécessité de prendre part à des travaux particuliers (maçonnerie, fabrication de briques, préparation de la chaux, etc.).

La société comorienne a beau être pervertie par un matérialisme décadent et scandaleux (le résultat de la transformation des autorités en pilleurs de l'Etat), elle conserve ce vieux fond tiré de son histoire. Il est inutile de préciser que tous les travaux d'intérêt villageois sont accomplis bénévolement par les participants.

C'est ainsi qu'en 1994, le CASM (Centre d'action sociale de Mtsangani, à Moroni) a pu achever les travaux de construction d'un centre d'animation de jeunes, grâce à une vaste mobilisation du quartier de Mtsangani, dans la capitale des Comores.

De même, les ONG tirent un grand avantage de ce que la population s'unit spontanément dans plusieurs localités pour la construction d'une école - en milieu rural comme dans les zones urbaines -, la remise en état d'une route non goudronnée, d'un foyer de jeunes, d'un terrain de sports ou d'un centre de santé.

Dans de nombreux villages, des habitants s'associent, font des cotisations et envoient chaque année l'un de leurs, à tour de rôle, aux lieux saints de l'Islam. Cette pratique, très courante à Ziroudani (Mohéli), a fait école et est devenue une référence aux Comores.

Cet élan de solidarité se manifeste également quand il est question de réaliser des tâches profitant à une famille ou à une personne en particulier (participation de la collectivité villageoise à des activités agricoles; maison à bâtir; préparatifs de mariage, etc.)

C'est de cette manière qu'a été construite, maison par maison, la ville historique de Mahourani, l'un des sites archéologiques les plus connus de l'Archipel, lieu ayant donné naissance à l'actuelle Djoiezi (à Mohéli).

Le même esprit anime les communautés comoriennes fixées en dehors du territoire national (environ 100.000 personnes). Celles-ci se constituent selon leur rattachement à une île, une région ou à un village. Les associations formées en France par les expatriés comoriens sont particulièrement entreprenantes ; dotées de statuts et d'une reconnaissance officielle, elles sont subventionnées par les pouvoirs publics hexagonaux et font des collectes de toutes sortes afin d'aider les écoles, les dispensaires, les associations sportives et musicales, les centres de loisirs et de culture (...) de leurs collectivités de rattachement aux Comores. Une telle attitude trouve son fondement dans la sociologie comorienne.

C'est dans cet ordre d'idées qu'est créée le 3 mars 1994 l'association "Trait d'union" dont l'objectif est de rapprocher les populations comoriennes de l'étranger et de l'intérieur et d'aider les premières à surmonter les nombreux problèmes des pays d'origine et d'accueil (plusieurs Comoriens installés en France sont en situation irrégulière).

Dans tous les cas de figure, une certitude subsiste : les traditions communautaires, facilitées par le nombre réduit de la population comorienne, permettent de dépasser - peu ou prou - les nombreuses divergences entre familles, individus et villages. Ainsi, Fomboni et Djoiezi (à Mohéli) sont-elles des villes antagoniques de longue date, mais il leur arrive de faire taire leurs hostilités pour un objectif présentant un intérêt pour les deux.

Ces données facilitent la mobilisation des populations au profit des projets des ONG, programmes auxquels elles sont associées en vue d'une gestion des chantiers, dans la perspective d'un retrait des expatriés. Elles permettent donc aux ONG de contribuer à l'apparition des associations villageoises appelées à prendre en charge des secteurs comme la santé de base, l'alphabétisation, la protection de l'environnement ou l'entretien des mosquées et écoles.

B - Les avantages de nature politique

Il s'agit d'un certain nombre de dispositions prises par les pouvoirs publics dans le but de renforcer la tendance au regroupement, et les activités ayant pour conséquences même indirectes, sa stimulation. Les facteurs qui entrent dans cette catégorie sont de différentes sortes.

On sait, par exemple, que l'éphémère régime d'Ali Soilih avait institutionnalisé les pratiques associatives susceptibles de favoriser indirectement les travaux des ONG, le moment venu. Ce processus avait été fait sous la contrainte avant que les citoyens ne soient convaincus de son bien-fondé. De cette manière, dans chaque commune et quartier, la population se regroupait pour la construction des établissements scolaires (écoles primaires et collèges ruraux), des centres commerciaux d'Etat, des locaux administratifs et de tout autre édifice public. La cohésion était renforcée par la mise en valeur des "exploitations agricoles populaires" dans tous les villages.

Les travaux visés se faisaient bénévolement et, faute de pouvoir s'en soustraire, la population s'en accommodait. L'expérience, aussi rude et contraignante fut-elle, demeure concluante.

Une autre donnée vaut également d'être mentionnée, celle relative à l'attitude de plus en plus conciliante des nouvelles autorités comoriennes à l'égard du phénomène associatif national, voire international. En somme, si le gouvernement Abdallah percevait le mouvement en termes négatifs et le qualifiait à tort et à raison d'ensemble de forces sociales politisées et donc hostiles, cette conception a beaucoup évolué.

Actuellement les associations villageoises ont "pignon sur rue". Elles constituent une réalité avec laquelle il faut compter; leurs membres d'antan, persécutés à cause des soupçons qui pesaient sur leurs activités réelles ou supposées, ont actuellement accédé à d'importants postes de responsabilité.

Ils ne sont pas tous des démocrates, certes, mais leur présence dans les centres de décisions a contribué à améliorer le climat entre les groupements locaux et les pouvoirs publics.

C'est ainsi, par exemple, qu'un ancien conseiller du président Djohar, M. Saïd Hilali, a créé en 1994 une association, la Fondation pour les Comores dans le but de «favoriser la coopération avec diverses ONG, fondations et organismes d'aide sur le plan humanitaire, culturel, éducatif et de développement».⁽¹⁹⁾

Cependant, il serait plus prudent de ne pas pécher par sentimentalisme puisque ce comportement affiché par les autorités est imposé par les réalités socio-économiques comoriennes: l'Etat est bien conscient de ses propres limites et incapacités et juge inopportune toute tentative qui entraverait l'oeuvre d'autres acteurs, quand bien même privés, mais qui s'occupent avec beaucoup de volonté de tâches devant être accomplies par les pouvoirs publics, sans exiger d'eux une subvention quelconque (d'ailleurs ils ne l'obtiendraient pas).

Il faudra sans doute mentionner que dans la mesure où le syndicalisme et le multipartisme sont admis dans le système politique et social comorien, il serait paradoxal de contrecarrer l'apparition de mouvements beaucoup moins politisés et partant, moins dangereux.

Soulignons, en dernier lieu que malgré ses réticences et sa méfiance, Moroni n'a pas l'intention de s'opposer au déploiement d'entités dont la création et le fonctionnement sont soutenus par les principaux bailleurs de fonds de l'Archipel. A ce propos, il y a lieu de noter qu'à cause de la mauvaise gestion des gouvernants comoriens, les donateurs, sans rompre avec ceux-ci, financent multiples initiatives populaires.

Afin de soutenir celles-ci, la Banque mondiale a mis sur pied le Fonds d'appui au développement communautaire (FADC), avec l'assentiment des autorités de Moroni. Cet organisme alloue des fonds aux communautés villageoises afin de leur permettre de faire face aux besoins prioritaires (adduction d'eau, construction d'une salle de classe, tracé de pistes, infrastructures sportives, micro-projets d'électrification). Une telle redéfinition des méthodes des pourvoyeurs de fonds n'est pas fortuite.

Pour en arriver là, les donateurs sont partis d'un constat d'échec que le Délégué de la Commission des Communautés européennes aux Comores résume en quelques chiffres: «L'aide extérieure [...] varie de 45 millions à 55 millions de Dollars américains par an, soit 15.000 millions de Francs comoriens alors que le budget de l'Etat est de 11.000 millions de Francs».⁽²⁰⁾

⁽¹⁹⁾ L'Archipel: Fondation, in L'Archipel n°131 du vendredi 21 octobre 1994, p.10

⁽²⁰⁾ Aubenas (B.): *Coopération CEE-Comores*, in Oyowé (A.): *op.cit.*, p.43.

En d'autres termes, le laxisme, la cupidité et le manque de civisme empêchent les autorités d'utiliser à bon escient ces sommes et l'excédent de 4000 millions de Francs comoriens qui se dégage ! Les chiffres cités sont éloquentes et il serait intéressant de savoir combien d'autres pays ont une aide extérieure supérieure à leur budget!

Pour cette raison notamment, la Banque mondiale par exemple, prend directement des contacts avec les populations de base et cofinance des réalisations villageoises à hauteur de 10.000 FRF l'une. Le PNUD, la FAO, et l'UNICEF agissent de la même manière.⁽²¹⁾

En septembre 1992, nous avons pu prendre part, aux Comores, à des débats portant sur les voies et moyens devant permettre aux groupements communautaires comoriens de saisir une telle occasion. Des comités de réflexion et d'action foisonnaient et préparaient chacun un projet qui allait être soumis à l'organisme indiqué (Banque mondiale).

Toujours pour cause de mauvais usage de l'aide publique au développement, les Etats ne s'écartent pas de cette "logique" qu'on applique à bon nombre de pays africains qui, aux dires d'un diplomate française, longtemps en poste sur le continent, bénéficient véritablement d'un «*Plan Marshall permanent*»⁽²²⁾, depuis les indépendances des années 1960. Il est en effet, de notoriété publique que «*l'aide ne va pas à ceux qui en ont besoin, elle ne va pas aux affamés, elle ne va pas aux projets qu'elle est censée financer*».⁽²³⁾

En partant de ces conclusions que le cas comorien illustre parfaitement, l'Hexagone s'appuie sur l'AFVP, Secours catholique, l'Alliance française, etc, pour aider les communautés villageoises de l'Archipel. Les Etats-Unis, quant à eux se servent de deux organismes d'Etat fort appréciés par les citoyens comoriens, à savoir: le "Peace Corps" (Corps de la paix) et l'USAID.

Il est certain que le gouvernement comorien n'est pas très favorable à cette forme coopération qui le marginalise - bien que son accord soit sollicité et obtenu - au profit d'un mouvement associatif naissant ou en voie d'affermissement. Cependant, il ne peut pas s'y opposer, sous peine d'aller à contre-courant de la politique suivie par des Etats et des organisations intergouvernementales qui apportent beaucoup d'assistance à ce qui devrait être le développement des Comores.

En impliquant des ONG occidentales dans ces opérations avec la ferme volonté de mobiliser la société civile comorienne, les bailleurs de fonds consolident l'oeuvre entreprise par le mouvement associatif international, en vue d'une plus large participation des villageois aux opérations de développement et afin que les connaissances et compétences des communautés de base soient prises en considération au niveau des programmes et des lignes d'action.

⁽²¹⁾ Cf. Banque mondiale: *Rapport annuel 1991*. Washington DC. 1991, pp. 101-104.

⁽²²⁾ Cf. Plattard (Yves): *L'Afrique trente ans après*; in *Revue des deux mondes*, septembre 1991.

⁽²³⁾ Revel (Jean-François): *L'immigration et le mirage l'aide*, in *Le Point* n°1076, du 30 Avril 1993, p. 39.

SECTION II - TENTATIVES D'ÉVALUATION DU PROCESSUS

Pour évaluer les résultats obtenus à l'issue de l'effort déployé par les associations de solidarité internationale en vue de l'émergence d'un tissu associatif local, deux éléments de réponse nous paraissent nécessaires : d'une part, la mise en évidence de l'apport des ONG et d'autre part, la nature du mouvement associatif créé ou consolidé sous l'impulsion des ONG.

Paragraphe 1 - La mise en évidence de l'apport des ONG

Nous pouvons essayer d'étudier cet aspect en partant de l'influence des ONG sur le phénomène associatif local et de la collaboration entre les deux types d'acteurs privés en présence.

A - L'influence des ONG sur le phénomène associatif local

L'analyse d'une telle réalité est difficile et inopportune si elle devrait être envisagée sous un angle mathématique. Elle est trop complexe pour suivre une quelconque logique arithmétique. C'est pourquoi nous ne dresserons pas une liste des associations villageoises créées sous l'impulsion des ONG étrangères.

Soulignons, tout d'abord, que l'activité des expatriés en faveur de la promotion des associations locales a pu prendre une forme constante à partir du moment où leurs mouvements ont cessé de faire l'objet de toutes sortes d'accusations et soupçons.

Le changement d'attitude du pays d'accueil à l'égard des ONG est dû au travail accompli, motif pour lequel les autochtones se montrent désormais plus enclins à participer aux opérations qu'elles dirigent sans rémunération. On assiste ainsi à la naissance d'une fructueuse collaboration dont l'issue est la formation de structures locales capables de gérer à terme le destin des villageois avec ou sans l'aide des intervenants non-comoriens.

Des activités communes, vont se forger la volonté et la capacité des Comoriens de se rassembler pour s'occuper progressivement des opérations de développement qui leur sont destinées, conformément aux contrats conclus avec leurs partenaires occidentaux.

A cet égard, la politique de l'AFVP mérite considération ; elle part du constat selon lequel *«l'objectif est de rendre autonomes les producteurs locaux : il faut que les systèmes de fabrication et de gestion soient élaborés avec les intéressés»*.⁽²⁴⁾

Sur le terrain, l'organisme en question applique avec une certaine facilité les principes ainsi définis : les populations rurales concernées par les projets d'adduction d'eau et par la vulgarisation des méthodes culturelles enseignées ont été associées et initiées à certaines techniques et occupations censées leur permettre de prendre en charge la maintenance des chantiers installés par l'AFVP dans leurs localités. Actuellement, cette ONG a achevé les ouvrages portant sur l'hydraulique villageois, s'occupe d'autres projets, sans compromettre le fonctionnement des réseaux d'adduction d'eau. Les villageois veillent. Ils ont été formés aux techniques, somme toute simplifiées et adaptées à leur savoir.

⁽²⁴⁾ AFVP: *Avec les volontaires du progrès, participez au développement du tiers-monde; l'artisanat, la petite industrie.* (fiches)

C'est dire qu'à Hoani, Mbatsé, Ndrodroni ou Barakat-Salama, le passage de L'AFVP a stimulé la création d'une association communautaire pour garantir la continuité et l'efficacité de l'oeuvre, avec de modestes moyens certes, mais aussi avec beaucoup de volonté. Une telle détermination est dictée par la nécessité de sauvegarder une réalisation à laquelle les habitants ont assisté activement. De surcroît, c'est la première opération du genre dans ces régions où par le passé, les villageois se contentaient de consommer de l'eau de puits impure. On retrouve une démarche similaire dans la politique de Secours catholique dont les travaux accomplis à Moroni ou dans la brousse de la Grande Comore ont favorisé réellement la mise sur pied de nombreux groupements locaux, en leur servant de modèle. Pour cette raison, «*la mission catholique est très souvent sollicitée pour cautionner la création de nouveaux centres [de santé et de promotion féminine] d'initiative populaire, mais elle se borne à un rôle de conseiller*». ⁽²⁵⁾

Shwani-Abibodjou, Sidju, Dzahadju et Kwambani ont largement bénéficié de cette coopération d'un type nouveau. Les institutions nées dans ce cadre sont précisément dirigées par d'anciennes élèves de Secours catholique promues monitrices après avoir obtenu leurs diplômes respectifs.

A Miringoni (Mohéli), une ONG américaine a remarqué et évalué les dangers que l'érosion - entre autres facteurs - fait peser sur l'environnement dans et autour du village. Pour en juguler les effets, elle a préconisé et réussi à persuader les habitants de la nécessité de regrouper des volontaires afin de constituer une structure destinée à agir autant que faire se peut. L'entité qui apparaît à cette fin est financée, équipée et initiée, au départ et durant toute l'opération, par son partenaire américain. Elle demeure actuellement l'une des associations locales les plus dynamiques de l'Archipel et ne cesse d'élargir sa sphère d'activités.

En revanche, du côté de l'Alliance franco-comorienne, les résultats enregistrés sont assez controversés; d'une part, elle est complètement dépendante de l'Alliance française de Paris dont elle reste l'antenne, rendant toute évolution vers l'autonomie impossible.

D'autre part, elle inspire par son action et sa réputation, nombre d'associations comoriennes qui, après leur constitution, cherchent à jouer un rôle comparable au sien ou à fonctionner comme elle. Pour s'en convaincre, il ne serait pas vain de mettre en lumière certains de leurs aspects fondamentaux.

Le MCJD et L'UCJS⁽²⁶⁾ constituent une illustration parfaite de la situation étudiée puisqu'ils se servent de l'exemple de la l'Alliance française pour rendre leurs "foyers de jeunes" plus utiles. Cependant, à défaut de moyens conséquents, ils ont moins de tâches dans la mesure où l'organisation à laquelle ils se réfèrent est dotée, rappelons le, de crédits relativement importants par les pouvoirs publics de l'Hexagone.

Toujours sur les traces de l'Alliance française, une association de Foubouni (Grande Comore), fortement soutenue par la communauté originaire de la ville et établie en France (à Marseille surtout) a demandé à l'ambassade de l'ex-métropole sise à Moroni, l'installation dans les abords de son "foyer de jeunes", d'une parabole devant permettre de capter les émissions télévisées produites par les chaînes étrangères. Les négociations engagées dans ce sens laissent penser que la requête présentée pourrait être satisfaite.

⁽²⁵⁾ Secours catholique: *Le point sur ... op. cit.*, p.2.

⁽²⁶⁾ MCJD: *Mouvement culturel de la jeunesse de Djoiezi* (Mohéli).
UCJS: *Union culturelle de la jeunesse de Salamani* (Mohéli).

Dans la stratégie suivie par une autre ONG, Languedoc Comores, la préparation au rassemblement et à l'autonomie des populations de base reste également une priorité, même si les moyens proviennent pour la plupart de l'Etat de rattachement de l'ONG française. En outre, l'équipe en question, bien que son retrait des îles ne soit pas à l'ordre du jour, privilégie la formation d'un personnel local, lui apprend ses responsabilités et opère de manière à ce que les autochtones puissent un jour continuer l'oeuvre entreprise sans la compromettre. Nous avons déjà mentionné la création autour du "Projet Pomoni", d'une cantine scolaire co-gérée par Languedoc Comores de concert avec une association de collégiens du village. En réalité, cette structure a fait son apparition sous l'impulsion de l'organisme visé, qui compte la pousser dans la voie d'une autonomie devant s'affirmer à terme.

Amnesty International, quant à elle, a beaucoup influencé, par son action (en Afrique d'une façon générale et aux Comores en particulier), la création de l'ACDH, une organisation appartenant à une catégorie interdite à cause de la méfiance manifestée par les autorités à l'égard de tout ce qui se rapporte à la question des droits de l'homme.

Dans tous les cas, et ils sont légion, l'objectif recherché reste l'émergence d'une société civile agissante, abstraction faite de son cadre organisationnel. La structure des associations locales importe peu et n'est pas uniforme : certaines sont dotées de statuts et reconnues par l'Etat.

A l'instar de la FAM, elles ont une composition et un fonctionnement relativement complexes. D'autres, au contraire, demeurent des groupes actifs créés par les villageois ou les citoyens, spontanément et pour un but précis. Sans appellation bien déterminée, elles sont peu ou pas hiérarchisées, évitent toute forme de bureaucratie et sont directement orientées vers les opérations de développement. Telle est notamment, la situation de multiples mais non moins entreprenantes associations de parents d'élèves, qui n'ont même pas d'existence officielle formelle.

Le modèle pour lequel ont opté les uns et les autres est dicté par la nature des problèmes à résoudre et a, aux yeux des populations concernées, très peu d'importance. Le fait le plus significatif se situe ailleurs ; c'est qu'il ressort de nos investigations que partout où interviennent des ONG, les autochtones constituent un groupement d'accompagnement chargé de poursuivre les travaux entrepris par les expatriés.

Les mouvements étrangers qui ont particulièrement réussi à susciter le plus de volontés sont ceux qui ont compris la pluralité et la diversité du peuple incarné par la société civile aux Comores. A ce sujet, il y a lieu de mentionner que pour encourager l'apparition d'un véritable phénomène associatif comorien, il a fallu avant tout que les ONG prennent connaissance de la culture, des modes de vie et de pensée et de l'environnement socio-économique comoriens. Ce sont les conditions fondamentales d'une réelle promotion de la participation populaire au processus de développement et d'apparition d'organismes dont la création est favorisée par les valeurs et besoins locaux.

C'est pourquoi l'AFVP a *«proposé dès novembre 1987, un "contrat", à tous les nouveaux volontaires du progrès qui les engageait lors de leurs trois premiers mois de séjour à mieux comprendre leurs milieux d'accueil. En lisant des études du milieu antérieures, discutant avec les leaders locaux ou en faisant des enquêtes plus formelles, ils devaient faire le point sur les obstacles à leur future action et les problèmes de communication qu'ils risquaient de rencontrer»*.⁽²⁷⁾

⁽²⁷⁾ Reboux (Gilles): *Cultiver les sensations*, in *Volontaires*, op. cit., p.12.

Toutefois, en dépit des efforts déployés et des résultats connus, il serait prématuré et inopportun d'envisager un retrait total et immédiat des ONG, dans le contexte comorien, en raison surtout de la carence des moyens financiers et techniques. A défaut d'un mécénat local et d'un système de subventions publiques, les associations comoriennes, comme celles des autres pays africains d'ailleurs, continuent à bénéficier «*d'une partie des crédits du Nord qui, depuis une dizaine d'années, se détourne des structures administratives jugées inopérantes*».⁽²⁸⁾ Cette donnée milite en faveur du maintien de la collaboration entre les ONG et les associations villageoises.

B - La collaboration entre les mouvements associatifs international et local: Evolution et perspectives

Elle est la conséquence directe et pratique de l'action des ONG pour la promotion du phénomène associatif local en vue de son autonomie qui doit être soutenue, dans un premier temps, par les volontaires étrangers.

C'est sans doute la méthode la plus réaliste pour faire accéder les associations villageoises à une préparation susceptible de favoriser leur consolidation. Bien entendu, quand on parle de "développement autocentré" à propos des groupements locaux, on ne saurait l'envisager, dans les conditions actuelles, comme une incitation à la rupture avec les expatriés. Ces derniers sont porteurs de savoir-faire et de moyens faisant défaut aux bénévoles comoriens.

En oeuvrant dans le cadre des projets communs, les ONG occidentales comprennent davantage la nature et l'étendue des problèmes de leurs partenaires des Comores dont elles deviennent le porte-parole en France, Italie ou Etats-Unis où elles s'emploient inlassablement à sensibiliser l'opinion publique et les organes de coopération internationale. Nous n'avons nullement besoin de revenir sur les succès obtenus par Languedoc Comores dans ce genre de campagne qui lui permet d'obtenir la quasi-totalité des fonds et objets nécessaires aux populations de Pomoni et des villages avoisinants.

La collaboration entre les deux catégories d'associations est appelée à évoluer pour passer de l'aide classique au partenariat, sous peine de déconsidérer le travail patiemment accompli. Ceci est d'autant plus important qu'au Burkina-Faso, à titre d'exemple et de comparaison, une enquête a été faite pour évaluer l'oeuvre réalisée avec les ONG du Nord : «*Les mots couramment associés aux donateurs étaient les suivants : complexe de supériorité, fierté, charité, pitié, domination. Ceux associés aux bénéficiaires étaient les suivants : soumission, assistés, résignation, subordination, démobilisation*».⁽²⁹⁾

Il serait intéressant d'effectuer une enquête similaire aux Comores car les considérations qui se dégagent de celle réalisée au Burkina-Faso invitent les acteurs à plus de vigilance pour réduire la marge de dépendance, surtout quand on sait que dans une situation aussi difficile que celle des Comores, on ne peut se passer de la collaboration des ONG et qu'en tout état de cause, les groupements locaux sont tenus de réfléchir en termes d'autonomie.

⁽²⁸⁾ Boukhari (S.): *Les ONG font entendre leur voix, op. cit.*

⁽²⁹⁾ Actes du colloque international sur la communication et le développement entre l'Afrique et l'Europe, 1^{er}-5 février 1988. Synthèse des rapports européens (Rome), in Bessis (S.), p. 59.

Ce dilemme fait penser à l'entretien accordé à la presse lors de la remise du Prix Nobel de la paix en 1980 par *Mère Teresa* : «*On m'a demandé une fois s'il était préférable de donner aux gens qui ont faim du poisson ou des cannes à pêche. Les gens qui viennent à moi sont malades ou mourants. Ils sont si faibles qu'ils ne sont pas en état de tenir une canne. Il faut d'abord leur donner du poisson; peut-être la canne à pêche viendra-t-elle plus tard*». ⁽³⁰⁾

Paragraphe 2 - La nature des associations locales apparues et consolidées sous l'impulsion des ONG

Les associations locales comoriennes à l'émergence et à la consolidation desquelles contribuent les ONG occidentales pourraient être rattachées à deux catégories : celles de la première génération et celles de la seconde génération.

A - Les associations locales de la première génération

Nous appelons ainsi les groupements classiques que constituent les associations sociales, culturelles et sportives et celles à caractère revendicatif

1 - Les associations sociales, culturelles et sportives

Petit ou grand, presque chaque village des Comores dispose d'une association chargée de gérer un certain nombre de questions d'intérêt commun. La forme organisationnelle la plus ancienne et la plus répandue est constituée de mouvements culturels et sportifs s'inspirant plus ou moins des ONG dont ils complètent avantageusement l'oeuvre en matière de documentation, de loisirs, d'animation de jeunes et d'information.

Les groupements de ce type connaissent un regain d'intérêt actuellement, en raison surtout des défaillances des pouvoirs publics. Dans une ville comme Moroni, les associations de jeunes foisonnent et ont pour membres, des centaines d'habitants, dans chaque quartier.

Ces organisations sont soutenues, comme nous l'avons signalé, par «*certaines bailleurs de fonds qui voient en elles le moyen d'échapper aux détournements de fonds par les politiques*»⁽³¹⁾.

Si nous prenons l'exemple du CASM et du CCLB (Centre culturel et de loisirs de Badjanani - à Moroni), nous remarquerons que ces deux associations ont des objectifs sociaux d'une grande ampleur : soutenir les efforts des jeunes scolarisés afin d'éviter les échecs, lutter contre la délinquance juvénile (un phénomène en propagation aux Comores) et d'assurer aux intéressés, des cours de secrétariat et d'informatique ainsi que des activités ludiques.

L'apport de la colonisation française est, par ailleurs, important puisqu'on lui doit l'introduction du scoutisme, une formule associative anglaise datant du début du XX^{ème} siècle que l'ONG Scouts de France a propagée même dans les campagnes comoriennes.

Il est de notoriété publique qu'en fondant ce type de mouvement en 1909, *Lord Baden-Powell* insista sur la nécessité de développer «*le caractère, la santé, le savoir-faire, l'idée de service et la moralité*» chez les personnes jeunes, par la vie en commun, notamment. Il aide à la compréhension de la notion de solidarité.

⁽³⁰⁾ Cf. *Newsweek*, 18 août 1980. Cité par *Bruckner (Pascal): Le sanglot de l'homme blanc. Tiers-Monde, culpabilité, haine de soi*; Le Seuil, Paris, 1983, pp. 93-94

⁽³¹⁾ Abdérémane (H.) : *Les associations de quartiers...* op. cit., p.10.

Aux Comores, le scoutisme favorise le dépassement de certaines divergences entre villages, régions, ou classes sociales et se trouve à la base de l'apparition de plusieurs associations culturelles. Il est une incitation à l'action et le mot d'ordre des scouts comoriens est, «*rendre service*» («*OURENDA ZEMA*», en langue nationale). Ce slogan n'est pas un vœu pieux dans la mesure où les éclaireurs et éclaireuses apportent leur aide aux personnes âgées afin de reconstruire leurs habitations ou de labourer leurs champs, lors d'une «*journée de solidarité*». Les scouts s'occupent souvent du reboisement de surfaces menacées d'érosion, prennent en charge bénévolement des cours de vacances au profit des écoliers et des lycéens, participent activement à des travaux de construction ou réfection des établissements sanitaires ou scolaires. Les Comores n'ayant pas un service de sapeurs-pompiers, ce sont les scouts qui, avec leurs seaux, sont les premiers responsables des actions menées pour éteindre les incessants feux de brousse.

Il existe, parallèlement, des associations qui s'occupent de la réhabilitation des musiques traditionnelles, de la promotion du sport-amateur et des loisirs.

Elles enregistrent un développement rapide, malgré les difficultés matérielles auxquelles elles sont confrontées.

2 - Les groupements locaux à caractère revendicatif

Il s'agit de mouvements qui se situent, autant que faire se peut, en marge des partis politiques et qui se donnent comme fonction, la contestation et le "rappel à l'ordre" des autorités quand elles prennent des mesures trop impopulaires. Très actives pendant la colonisation, elles n'ont pas complètement disparu après l'indépendance et se sentent réconfortées par l'appui qu'elles reçoivent de la part des médias et des milieux non-gouvernementaux, voire politiques de l'ex-métropole. Deux situations précises méritent considération, à cet égard :

- La première concerne le choix de Mayotte lors du référendum d'autodétermination de 1974 et la volonté des Mahorais de rester français : la campagne qui a provoqué les résultats qu'on connaît a été essentiellement orchestrée de bout en bout par des organisations de femmes excédées du retard qu'accuse leur île en matière de développement par rapport à Anjouan ou à la Grande Comore, mouvements dirigés par Zaïna M'déré et Zaïna Méresse. **J. Fasquel** qui, malgré sa vision colonialiste des problèmes des Comores, sait ce qu'il en est, pour avoir séjourné dans l'Archipel pendant les événements précités ; nous pouvons le croire quand il parle de «*toute-puissance des associations de femmes*» et quand il soutient qu'«*il ne fait pas bon s'opposer à un bataillon serré conduit par ces femmes de poids que sont les deux Zaïna, Zaïna M'déré et Zaïna Méresse*». ⁽³²⁾

- Le deuxième cas part du même constat et est relatif à Mohéli, île tout autant marginalisée dans le domaine du développement et dont l'Union des femmes (association informelle) se soulève ponctuellement pour remettre en cause le bien-fondé de certaines décisions discriminatoires ou ayant des retombées socio-économiques négatives flagrantes. Ce groupe s'illustre dès qu'il s'agit de souligner la sous-représentation de Mohéli au niveau fédéral (1985, 1991) ou de faire savoir au président Abdallah sa désapprobation quant à son initiative de transfert, sous escorte armée, du matériel chirurgical de l'hôpital de Mohéli - un don du Koweït - vers Domoni, sa ville natale, en 1986. La contestation d'août-septembre 1991 baptisée "Embargo"⁽³³⁾ a également enregistré une forte participation de femmes.

⁽³²⁾ Fasquel (J.): *Mayotte...op.cit.*, p.71.

⁽³³⁾ Cf. *Supra*.

Dans un cas comme dans un autre, les associations visées constituent de groupes de pression ne craignant pas de représailles. Elles sont actuellement favorisées par le déploiement des ONG étrangères qui s'associent à elles pour dénoncer les abus commis par les pouvoirs publics.

En conclusion, le mouvement associatif de la première génération se caractérise par des actions à court terme (même si dans certaines situations elles engagent durablement l'avenir) et épisodiques. Il se détourne des compromis politiques stériles, de la bureaucratie, des autorisations administratives, ne se dote pas de statuts et ne cherche pas en avoir.

B - Les associations locales de la seconde génération

La nouvelle vague d'associations villageoises comoriennes comprend des structures destinées à combler les vides de l'Etat, à défendre les droits de l'homme et à s'occuper d'activités à caractère scientifique. Elle regroupe également des organisations multisectorielles et/ou génératrices de revenus.

1 - Un mouvement associatif comblant les vides de l'Etat

Pour comprendre les raisons d'une telle tâche, il sied de rappeler que les Comores constituent une «*République FEDERALE islamique*». Or, l'insularité, l'exiguïté, le sous-développement, les pratiques ségrégationnistes et la centralisation donnent lieu à un système dans lequel «*la fédération conserve l'essentiel des compétences*».⁽³⁴⁾

Les collectivités locales n'ayant pas d'existence et d'attributions effectives, la population se trouve sans encadrement et livrée à elle-même. Elle a pourtant besoin de scolarisation, de soins médicaux, d'eau potable, d'assainissement, de loisirs et d'environnement sain.

Ici, les observateurs peuvent noter la violation d'une disposition juridique fondamentale, l'article 6 de la Constitution comorienne du 7 Juin 1992 (et des précédentes): en vertu dudit article, la commune «*constitue le cadre institutionnel de la participation démocratique des citoyens à la vie locale et concourt avec les institutions de l'Etat à l'administration du territoire et au développement économique et social*».

Nous avons pu constater que les ONG occidentales ont accompli un travail assez remarquable en vue de contribuer à combler une partie des vides laissés par les pouvoirs publics. Mais les lacunes sont en nombre illimité. C'est pourquoi, des dispositions sont prises par les associations de solidarité internationale pour que leurs homologues locaux puissent participer à l'atténuation des incohérences des politiques publiques.

C'est ainsi que des associations de parents d'élèves, avec ou sans l'aide des ONG occidentales, s'occupent du fonctionnement des écoles, hormis la rémunération des enseignants. Elles convoquent des réunions, définissent des stratégies et des lignes d'action, évaluent les besoins et les résultats d'une campagne précédente, prennent contact avec les acteurs étrangers, etc. Grâce à un tel engagement, des petits villages ont pu se doter d'une école primaire ayant au moins les classes préparatoires afin d'éviter de longs déplacements aux enfants; d'autres villages quant à eux, cherchent à administrer leurs modestes - mais utiles - établissements scolaires déjà créés.

⁽³⁴⁾ Négrin (Jean-Paul): *Le fédéralisme à la comorienne*, APOI, 1980 (publié en 1982), p.139.

La protection de l'environnement provoque la même réaction populaire : un ministère et un secrétariat d'Etat sont chargés de ce secteur, disposent d'un budget, alors que seuls les secteurs associatifs villageois et international apportent des solutions pour juguler la dégradation du cadre écologique.

Des mesures prises par les pouvoirs publics restent lettre morte jusqu'au moment où elles sont mises en application par les associations : en 1978, le gouverneur de Mohéli avait proclamé la tortue, «*espèce à protéger, car en voie de disparition*» et énuméré des dispositions destinées à garantir sa sauvegarde et en sanctionner les cas d'infractions. Paradoxalement, l'arrêté pris à cet égard a été suivi du carnage de la tortue et il a fallu que les associations villageoises interviennent à Hoani, Itsamia ou Nioumachoi pour mettre partiellement fin au laxisme. Cette mission est pourtant du ressort des autorités. La situation du maki est la même, bien que cet animal soit strictement exclu de la liste de ceux qu'on peut manger, même en cas d'extrême nécessité.

Les exemples sont légion. Dans la plupart des cas, l'Etat tolère cette "intrusion" et s'accommode de la volonté des associations, qui se contentent d'occuper le terrain que les collectivités publiques ont laissé à l'abandon.

Cependant, il serait prétentieux de faire croire que les vides de l'administration peuvent être comblés dans leur ensemble et avec facilité par ce secteur associatif comorien, non doté de moyens à la mesure de sa politique. Etant donné que les groupements locaux jouent le rôle que devraient incarner les municipalités prévues par la Constitution comorienne mais qui n'ont jamais vu le jour, il ne serait pas excessif de préconiser la création d'un fonds spécial au profit des premiers. Les organisations humanitaires étrangères pourraient en bénéficier. Nous avons remarqué que Languedoc Comores assume à Pomoni des responsabilités proches de celles dévolues traditionnellement à un conseil municipal. Pourquoi donc ne pas lui fournir les moyens nécessaires à une telle tâche ?

2 - Un secteur associatif de défense des droits de l'homme

Nous avons constaté, sur la base des développements antérieurs, que les libertés fondamentales des Comoriens sont défendues essentiellement par FTDA, la FIDH et Amnesty International, trois associations humanitaires étrangères. Leur contribution à l'amélioration des droits de l'homme est évidente et n'est pas à rappeler. Néanmoins, d'aucuns n'ont pas manqué de s'interroger sur la nécessité de mettre sur pied un organisme comorien chargé d'interpeller le gouvernement local en cas d'abus.

Inconcevable sous les régimes d'Ali Soilih ou d'Ahmed Abdallah, cette question a trouvé une réponse avec l'arrivée au pouvoir de Djohar, qui n'est pas pourtant un démocrate convaincu, même si son gouvernement a permis la fondation de l'ACDH et de vingt-sept partis politiques dans un pays de 460.000 habitants. Précisons à ce sujet que l'«*élection*» du président Djohar en 1990 coïncide avec «*le discours de la Baule*» et la vague de démocratisation qui a déferlé sur l'Afrique noire francophone, avec les succès et les échecs que nous connaissons.

Très active, l'ACDH saisit toutes les occasions pour rappeler aux autorités comoriennes qu'elles gouvernent un pays doté d'une Constitution et de lois et qui a ratifié des conventions internationales, textes garantissant la protection juridique des citoyens.

C'est incontestablement une nouveauté, d'autant plus que l'ACDH prend fait et cause pour les étrangers et non pour les seuls autochtones. Elle l'a prouvé, notamment, à la suite de l'assassinat du Français Naves précité, en entamant plusieurs démarches et en déclarant, contrairement à la version officielle qui soutient la thèse de l'accident, qu'il n'y a «pas de bavure mais bel et bien d'un acte volontaire prémédité, mené par un groupe armé non autorisé».⁽³⁵⁾

Pour ne pas se cantonner dans un dialogue houleux avec le gouvernement et de donner l'impression d'être une structure politisée ou hostile, l'ACDH diversifie son apport. Elle se propose de participer à l'équipement d'un centre de rééducation et d'appareillage ouvert au sein de l'hôpital de Moroni par l'ONG française Handicap international, afin que «les Comores puissent rapidement se doter d'un centre performant au service des handicapés».⁽³⁶⁾

La présidente de l'ACDH «a soutenu que la notion de droits de l'homme comprise par son association ne se limitait pas aux seuls libertés d'expression, d'association et aux autres droits dits "fondamentaux" et que la capacité donnée aux hommes et aux femmes de mener pleinement leur vie en les dotant des capacités physiques de le faire, constitue un droit tout aussi indispensable à l'homme».⁽³⁷⁾

3 - Un phénomène associatif orienté vers de nouvelles activités à connotation scientifique

L'exploitation du domaine scientifique représente une autre innovation même si nous savons que les associations socio-culturelles essaient depuis un certain temps de le promouvoir. Ici, nous citerons les travaux entrepris dans les domaines de l'histoire et de l'archéologie par des chercheurs comoriens agissant à titre individuel ou dans le cadre d'associations villageoises. Ainsi, pouvons-nous remarquer qu'à Djoiezi (Mohéli), une fédération d'associations locales (de la ville) se charge de retracer l'histoire du site avoisinant de Mahourani qui a fait l'objet de plusieurs fouilles et publications dirigées par des spécialistes étrangers (Cf. les travaux du français Claude Chanudet, notamment sa thèse de doctorat).

L'originalité du projet réside dans l'intérêt que manifestent, finalement, les autochtones à l'égard de leur passé, si mal connu. Les experts locaux sont à l'origine de l'initiative et collaborent avec le représentant de la Coopération française et coordinateur de l'action non-gouvernementale à Mohéli.

Pourtant, il existe un organisme public responsable de ce genre d'opérations; le CNDRS (Centre national de documentation et de recherches scientifiques). Mais ledit centre assume ses obligations avec beaucoup de subjectivité puisque les études qu'il cautionne portent essentiellement sur les coutumes, l'histoire, la société et les particularités linguistiques de la Grande Comore, et d'Anjouan dans une certaine mesure, signifiant par cette orientation, l'emprise du politique sur le scientifique, au risque de porter atteinte à l'objectivité et à la rigueur qui doivent caractériser les travaux du CNDRS.

⁽³⁵⁾ Naves (F. et M.): *Comores: la raison d'Etat, op. cit.*

⁽³⁶⁾ H.M : *ACDH-Handicapés: Le droit d'exister à part-entière*, in *Alwatwan* n°153 du 30 mars 1991, p.3.

⁽³⁷⁾ H.M: *ACDH... op. cit.*, p. 3.

4 - Un phénomène associatif multi-sectoriel et/ou générateur de revenus

Il existe aux Comores, des associations locales qui, en raison de la multiplicité des besoins de la population, interviennent dans plusieurs secteurs. C'est ainsi que dans certains villages on assiste à la création de fédérations d'associations ou à l'apparition d'organisations de base intervenant dans plus d'un domaine d'action. Tel est le cas du GFM (Groupement féminin de Mbatsé, à Mohéli).

Depuis 1986, date de sa création, le GFM dirige l'ensemble des projets communautaires de développement, «de l'éducation à la santé en passant par l'aménagement et l'assainissement du village»⁽³⁸⁾. Le GFM participe à la construction des mosquées, dirige des cours d'alphabétisation (construit et équipe le centre d'alphabétisation) et s'occupe d'une école primaire (avec l'aide du FADC).

Doté des fonds du FED, il organise les travaux de protection de l'environnement à Mbatsé.

Cette même organisation est tournée vers les activités génératrices de revenus. Il s'agit des travaux agricoles et d'élevage de poulets dont la vente de produits permet de couvrir les frais d'autres opérations de développement.

A Anjouan, le FADC a déjà financé des projets communautaires aussi différents que l'adduction d'eau (trois réalisations), la réhabilitation de trois écoles, la mise en place d'un système de drainage, la construction d'un marché et d'un dispensaire. D'autres opérations sont en cours. Il s'agit notamment d'assurer la création de revenus aux paysans. C'est ainsi que le Groupement des éleveurs de Nioumakélé (Anjouan) a pu obtenir une aide du FADC pour monter une unité de production de lait.

Mais la diversification des activités et l'importance accordée aux activités créatrices de revenus sont victimes des manipulations politiques : le FADC est soumise à la «pression des politiciens notamment des députés. Ces derniers [...] tentent en vain de détourner le circuit [...] pour telle ou telle opération dans leurs localités respectives; question de se faire une popularité personnelle».⁽³⁹⁾

Nous constatons, en définitive, que les programmes des associations comoriennes de la seconde génération s'inscrivent dans la durée et se fondent sur la volonté des autochtones d'accéder à un «développement indépendant». Cependant la tendance à l'autonomie se trouve affectée par la dépendance technique et financière des locaux à l'égard du mouvement associatif international.

Il n'est pas inutile de préciser que l'Etat comorien, quant à lui, est appelé à fournir un effort pour favoriser le secteur associatif local car, en dépit de leurs vues divergentes, ces deux acteurs sont censés s'employer pour la promotion économique et sociale des Comores. En 1980, *Ahmed Abdallah* proclamait à ce propos : «Je souhaite que ce développement soit moins l'oeuvre de l'Administration que celle des paysans, eux-mêmes travaillant leurs propres champs, et qu'il

⁽³⁸⁾ Djoumoi (T.): *Groupement féminin de Mbatsé. Un réel souci de développement. Alwatwan*, n°326 du 2 au 8 septembre 1994, p.7.

⁽³⁹⁾ Djoumoi (T.): *FADC. Encourager les activités génératrices de revenus. Alwatwan* n°326, p.7.

devienne aussi un modèle. On a trop tendance à penser que les paysans sont incapables d'assurer le développement de leurs villages et qu'il faut en charger les services d'Etat. L'expérience montrera au contraire que le développement agricole d'un pays est mieux assuré quand on fait appel dès le départ, aux paysans».⁽⁴⁰⁾

Le constat du chef de l'Etat est louable. Mais entre le discours officiel et les faits concrets, peu de place est laissée à cette paysannerie spoliée et qui n'arrive toujours pas s'engager totalement dans la voie du regroupement.

Il ressort de ce qui précède que le mouvement associatif comorien est une réalité en pleine expansion. Toutefois, en raison de contingences humaines et matérielles, il n'a pas pu se hisser au même rang que des associations ouest-africaines (maliennes et sénégalaises, surtout). Ces dernières ont progressivement amélioré leur statut et sont devenues de véritables ONG, synonymes d'acteurs privés de la coopération internationale et du développement (cas de "Six S"⁽⁴¹⁾ et du FONGS ou Fédération des ONG du Sénégal, organisation comptant environ deux millions de membres).

De même, le mouvement associatif comorien n'a ni le dynamisme ni l'importance numérique de celui des pays voisins tels que la Tanzanie et le Kenya. (On sait déjà qu'à lui-seul, le Kenya a enregistré 23.000 associations féminines).

Cependant, la volonté de la société civile comorienne donne des raisons de penser que le phénomène associatif national peut parvenir, à terme, au stade de la maturité.

⁽⁴⁰⁾ Abdallah (A.): *Allocution radiodiffusée du 22 octobre 1980*, in APOI, volume VII-1980, *op. cit.*, p. 616.

⁽⁴¹⁾ «Six S»: *«Se Servir de la Saison Sèche en Savane et au Sahel: ONG s'étendant sur toute l'Afrique occidentale».*

CONCLUSION GÉNÉRALE

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

Dans les développements qui précèdent, nous avons tenté de mettre en lumière les conditions juridiques, politiques, financières et humaines par lesquelles les ONG se déploient aux Comores, en vue de participer à l'effort qui doit amorcer le décollage de ce pays. Nous avons donc naturellement essayé de rendre compte de l'apport réel du mouvement associatif international aux populations des Comores, pays dont la situation socio-économique n'a pas cessé de se détériorer au fil des années.

Les investigations faites suscitent un certain nombre d'interrogations liées à la complexité du sujet. La première est relative aux rapports entre les ONG et leurs Etats d'origine. A ce propos, nous avons constaté la complémentarité entre les deux catégories d'acteurs, puisque les seconds influencent les premiers, notamment pour le choix du pays dans lequel les associations de solidarité internationale vont intervenir. Sur ce point, en invoquant le cas des Comores, nous avons pu nous rendre compte de l'importance du phénomène associatif français en comparaison des ONG venues d'autres pays.

La principale raison qui explique cette prépondérance provient des relations particulières qu'entretiennent les Comores avec l'Hexagone. Pourtant, si une telle affirmation est indéniable, il faudrait tout de même la nuancer, car les ONG et leur Etat de rattachement n'agissent pas toujours pour les mêmes causes. Faire des ONG des instruments au service de la géopolitique de leurs gouvernements dans tous les cas de figure, serait méconnaître les mobiles purement humanitaires qui font agir les associations d'aide au tiers-monde. L'un des fervents défenseurs de la «*diplomatie non-gouvernementale*», le Docteur **Bernard Kouchner**, soutient que «*l'humanitaire a influencé le politique pas le contraire. L'action humanitaire est une coloration moderne de la politique et de la diplomatie...*» et que les ONG «*...doivent demeurer indépendantes, encore plus fortes, mais séparées de l'appareil d'Etat*». ⁽¹⁾

En vérité, les Etats n'observent les suggestions des ONG que quand leurs intérêts leur dictent une telle conduite; mais il arrive que la séparation entre le mouvement associatif et les pouvoirs publics soit théorique.

Plusieurs organisations bénévoles font prévaloir leur droit à l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et des milieux partisans. L'ONG "Frères des hommes" qui évite toute tentative de récupération politicienne, a signifié au Parti socialiste français son refus d'être transformée en un prolongement de la Rue Solférino (siège du Parti). De même, l'AFVP créée, et en grande partie financée par l'Etat qui l'a longtemps placée sous la présidence de droit du ministre de la coopération et du développement, a revendiqué et obtenu son autonomie à l'égard du gouvernement français.

⁽¹⁾ Forestier (Patrick): *La promesse de Bernard Kouchner* (interview); in Paris-Match n°2150, du 9 août 1990, p. 76.

Les ONG veulent qu'on leur reconnaisse le statut d'acteurs de la coopération internationale et du développement, au nom de la société civile et de l'humanité pour lesquelles elles militent. Les divergences de vues qu'elles ont avec les Etats sur les grands dossiers actuels (Somalie, Rwanda, Bosnie, etc.) et qu'elles expriment ouvertement et sans l'obligation de réserve requise, en témoignent.

En agissant selon des procédés différents de ceux de la "diplomatie étatique" dont les prises de position conduisent souvent à l'immobilisme, les ONG manifestent leur ferme volonté d'indépendance.

En effet, si les Etats se montrent très prudents et s'abstiennent d'intervenir dans des domaines sensibles comme celui des droits de l'homme, les ONG s'attaquent à ce genre de problèmes au risque parfois de placer leur gouvernement dans des situations délicates vis-à-vis de ses partenaires étrangers. Cet engagement du mouvement instaure un climat de méfiance auprès des gouvernants. Le contexte comorien l'atteste.

Dans l'Archipel, le respect des libertés fondamentales par les autorités nationales n'est nullement garanti. Connaissant parfaitement l'échelle à laquelle les droits des citoyens sont violés, Paris n'use de son ascendant sur Moroni qu'exceptionnellement. Cependant les organisations humanitaires françaises ou les branches hexagonales d'associations étrangères (la section française d'Amnesty International) entament de difficiles démarches auprès des pouvoirs publics comoriens, et éventuellement auprès de l'ex-métropole.

La position de Moroni rappelle celle des autres pays africains; dès qu'une ONG dénonce le comportement abusif de la puissance publique, celle-ci se barricade derrière sa souveraineté, le droit de non-ingérence et ses spécificités. Elle s'attaque aux arguments de la FIDH ou d'Amnesty qu'elle qualifie de "calomnieux", "non fondés" et "subversifs".

Une question se pose dès lors: les Comores peuvent-elles, sous le couvert de leur qualité d'Etat indépendant, bafouer en toute impunité les libertés fondamentales inscrites dans leur Constitution qui, dans une très large mesure, s'inspirent de celle de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ratifiée par Moroni?

Deux réponses sont possibles. D'une part, les autorités n'hésitent pas à recourir à un juridisme de circonstance pour faire observer que la charte des Nations-Unies (et de l'OUA) condamne toute ingérence dans les affaires intérieures des Etats. D'autre part, le mouvement associatif international soutient que les problèmes auxquels sont soumis les êtres humains en appellent à des solutions qui se dressent «contre le quadrillage étatique».⁽²⁾ B. Kouchner considère qu'«il y a des hommes, un par un, tous semblables et différents et ils en connaissent le poids des souffrances. Grâce à eux nous avons inventé le complément à la Déclaration universelle des droits de l'homme: le devoir d'ingérence», qui, en principe, s'applique «... au mépris du danger, des frontières et des raisons d'Etat».⁽³⁾ D'où une profonde différence d'appréciation de la question des droits de l'homme entre les ONG et les gouvernements, et la controverse sur la notion de "droit" ou "devoir d'ingérence".

⁽²⁾ Chemillier-Gendreau (Monique): *Au nom de l'aide humanitaire*. Introuvable droit d'ingérence, in *Le Monde Diplomatique*, septembre 1993, p.29.

⁽³⁾ Kouchner (Bernard): *M. Gorbatchev, ne bombardez pas notre hôpital!* in *Paris-Match* n°2014, du 1^{er} janvier 1988, p.46.

Toutefois, les deux catégories d'acteurs trouvent des terrains d'entente quand il s'agit, pour le secteur associatif d'opérer dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, de la santé ou de l'éducation. En d'autres termes, l'attitude favorable ou contraignante des dirigeants comoriens est avant tout une question d'intérêt et non de droit.

En tout état de cause, malgré les reproches que les uns peuvent faire aux autres, il s'est avéré que l'instauration d'un climat de confiance autour des projets de développement que réalisent les ONG est un avantage à conserver. Elle conditionne la contribution des associations visées à l'allègement des problèmes que vivent les Comoriens, de la brousse surtout. Elle est également favorable, ne serait-ce que d'un point de vue budgétaire, à l'Etat d'accueil qui se trouve aidé sans contrepartie financière.

Cet aspect est d'une grande importance pour le gouvernement comorien qui est très endetté (118 millions de DTS ou droits de tirages spéciaux, soit 44 % DU PIB) et frappé d'insolvabilité, en raison de la gestion douteuse que nous avons à signalée à plusieurs reprises.

L'atout que les ONG présentent s'analyse à travers la nature de leur apport qui se fait sous forme de dons et non de prêts (remboursables). De plus, la diminution des risques de gabegie conforte l'idée selon laquelle la contribution non-gouvernementale au développement des Comores est à encourager par Moroni.

Comme nous l'avons signalé, l'apport des ONG aux Comores (2,1 millions de dollars) par rapport au volume de l'aide extérieure - bilatérale et multilatérale - (44 à 55 millions de dollars) n'est pas insignifiante; elle peut même être augmentée grâce à une meilleure perception du phénomène associatif international et à la présentation d'un visage nouveau des Comores où il y aurait moins de troubles politiques, d'assassinats de chefs Etats ou de militants de l'opposition et de corruption.

Des ONG ont prouvé qu'elles peuvent accomplir d'importants projets sans chercher à se substituer à la population ou aux autorités comoriennes. Elles ont également confirmé leur volonté d'agir en dehors de toute considération politicienne, en faisant preuve de beaucoup de rigueur. C'est certainement un acquis que les pouvoirs publics auraient pu exploiter pour accroître leur champ d'intervention et les moyens mis à leur disposition, sans toutefois réduire la marge de manoeuvre de l'Etat.

Une autre contribution des ONG est à rappeler, à savoir: la conception du développement s'inscrivant dans la durée. En outre, les programmes réalisés avec ou par les associations des communautés villageoises de base, présentent l'avantage de pouvoir survivre au départ des volontaires, contrairement à ce qui se passe souvent dans le cadre de la coopération gouvernementale qui souffre souvent de manque de suivi.

Les ONG présentent, ici, le mérite d'inciter les populations autochtones à prendre part à l'effort déployé en vue de lutter contre la pauvreté aux Comores. Néanmoins, plusieurs contraintes empêchent la société civile de l'Archipel de prendre pleinement ses responsabilités à côté des volontaires étrangers, en marge des projets dirigés par ces derniers. Dans ce domaine, des motifs politiques sont invoqués pour justifier les interdictions qui frappent le mouvement associatif local et partant, la démocratie participative.

La position des gouvernements à l'égard des associations communautaires est tout autant négative dans la mesure où, stimulées par leurs partenaires étrangers, celles-ci remplacent plus ou moins les institutions étatiques qui ont abandonné les régions rurales à leur sort. Ce sont les villageois eux-mêmes, avec le peu de moyens dont ils disposent, qui cherchent à combler les vides laissés par l'Etat. Avec ou sans les ONG européennes, les structures locales combattent la pauvreté, les maladies, l'analphabétisme et les pénuries dans les villages, à la place de l'Administration. *Ne serait-il donc pas logique que cette dernière leur apporte un soutien tant matériel, financier, qu'humain ?* La question reste posée.

Mais sa réponse demeure incertaine parce que, seul le gouvernement est en mesure de la donner. On connaît l'amalgame que fait le pouvoir pour arriver à la conclusion selon laquelle tous les mouvements sociaux sont hostiles au régime en place. Il est certain que l'ASEC et quelques associations culturelles affiliées ou favorables au parti d'opposition FDC (Front démocratique des Comores) ont souvent manifesté leur désapprobation à l'égard de la politique de l'ancien président Ahmed Abdallah.

Toutefois, il serait fallacieux de faire une extrapolation qui conduirait les autorités à ranger dans la même catégorie, un groupement citoyen dont quelques membres ont distribué des tracts pour dénoncer des mesures impopulaires, et une structure paysanne sans ambitions politiques.

L'ouverture que Moroni opérera au profit des associations locales sera bénéfique à l'Etat et fructifiera l'apport de la coopération gouvernementale ou non-gouvernementale, car en allant à des villages organisés et conscients des faiblesses de leurs dirigeants, l'aide internationale devient un réel facteur de développement. Vivant et connaissant les problèmes posés, les villageois sont mieux préparés pour affronter les carences auxquelles ils doivent faire face. Si une telle évidence n'est pas encore admise aux Comores, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle fait l'objet d'une certaine unanimité ailleurs, dans des forums qui s'intéressent aux problèmes de développement de l'Afrique. C'est ainsi que du 12 au 16 février 1990, la Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique (CEA) a adapté la Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation, laquelle charte reconnaît «*la valeur de la contribution des organisations de base*» en matière de lutte contre le sous-développement. Elle met également en exergue «*la preuve qu'un dialogue authentique entre gouvernements, ONG et organisations de base est possible et précieux*».⁽⁴⁾

Les Comores peuvent tirer des enseignements de cette constatation.

Au-delà de ce que peuvent apporter les ONG aux populations comoriennes, un point fondamental est à souligner: le développement des Comores, tant il est vrai qu'il est d'un niveau inquiétant. En poussant l'analyse, nous nous rendons compte que derrière l'immensité des problèmes sociaux et économiques se profile l'Etat, responsable de la transformation de l'Archipel en un cas désespéré.

A ce sujet, il n'est pas inutile de faire observer que si les ressources nationales sont peu exploitées, celles qui font l'objet d'une mise en valeur ne sont pas employées de manière à favoriser le développement socio-économique des Comores.

⁽⁴⁾ Cf. Marchés Tropicaux: *La coopération hors-Etat. Les organisations non-gouvernementales et l'Afrique*; 28 décembre 1990.

De même, l'aide publique ne va pas aux pauvres et aux priorités nationales. Dans l'attitude des autorités nationales, beaucoup d'actes laissent clairement supposer que le développement lui-même n'est pas à l'ordre du jour et font penser à une opinion exprimée par les professeurs *R. David et C. Jauffret-Spinosi*: «*Dans une conception essentiellement statique du monde, les Africains rejettent l'idée de progrès et voient avec défaveur toute opération [...] qui a pour effet une modification des situations établies*». ⁽⁵⁾

Jugement trop sévère mais ayant tout de même une part de vérité, dans le contexte comorien, notamment.

Par ses pratiques et son immobilisme, l'Etat bloque le développement aux Comores. Les mouvements associatifs local et international œuvrent en vue d'occuper le terrain abandonné par les pouvoirs publics. Ils s'y emploient avec beaucoup de volonté. Mais que peuvent-ils faire quand on sait que les vides créés et laissés par l'Etat sont nombreux et nécessitent l'usage de moyens que seule l'Administration détient ?

Bien entendu, beaucoup de projets sont à réaliser et ceux des associations sans but lucratif permettent de résoudre, ici et là, des problèmes de santé, d'agriculture, d'environnement ou d'enseignement. Mais, quoique puissent faire les ONG occidentales et leurs partenaires privés locaux, leur participation se limitera à une contribution et à un complément de ce que doivent entreprendre les structures publiques comoriennes.

Dans la philosophie des ONG, pour échapper aux pièges de l'aide publique classique, les volontaires sont appelés à agir avec modestie, pour ne pas donner aux autochtones l'impression d'être des personnes prises en charge par des organismes étrangers, d'autant plus que ceux-ci ne sont appelés à jouer, en principe, qu'un rôle limité dans le temps. Il appartiendra un jour à ULANGA et à la FAM de remplacer par étapes successives, l'AFVP dans les opérations dirigées par elle pour la sauvegarde de l'environnement. De même, il faudra qu'avec l'accumulation d'une longue expérience, l'ACDH dénonce, les différents cas de violation des droits de l'homme aux Comores avant que la FIDH et Amnesty International ne le fassent à sa place, de Paris, Toulouse ou Londres.

A la lumière de ce qui précède, nous constatons qu'il ne pourra réellement y avoir de développement aux Comores qu'avec l'engagement des autochtones, autorités et société civile, à assumer pleinement et volontairement leurs responsabilités vis-à-vis d'eux-mêmes et de leur pays, dont les problèmes sont illimités.

Chacun devra prendre conscience de son statut de citoyen d'un pays extrêmement pauvre ou appauvri et dont la survie passe par la mobilisation de toutes les énergies, et non par la dilapidation des ressources nationales par une classe de privilégiés irresponsables et cupides se plaçant au-dessus des lois.

⁽⁵⁾ David (René) et Jauffret-Spinosi (Camille): *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Paris, 1988 (9^{ème} édition) pp. 631-632.

Pour conclure, nous noterons que l'étude entreprise nous a permis d'approfondir nos connaissances sur certains aspects relatifs à la complexité du phénomène associatif et aux possibilités qu'a ce dernier pour faire face aux contraintes du sous-développement de l'Afrique en général, et des Comores en particulier, lesquelles possibilités devraient être accrues grâce à une attitude conciliante des dirigeants du pays d'accueil. Est-il nécessaire de préciser, en plus, qu'en raison de leur idéalisme, de leur sens de l'humanité et de leur conception de la solidarité, les ONG prennent le pas sur le culte du profit, dans un monde dominé par le capital ?

Cette même étude nous a donné également l'opportunité d'avoir un aperçu sur la situation politique et socio-économique des Comores, pays fort handicapé par des contraintes naturelles (exiguïté, absence de ressources minières reconnues) et humaines (manque et mauvais usage des derniers publics et des cadres qualifiés, mauvaise administration territoriale, définition de programmes de développement manquant visiblement de cohérence).

L'acuité des problèmes signalés pousse les observateurs et les experts qui comprennent la nature et l'étendue de la confusion, à s'interroger sérieusement sur l'avenir des Comores et sur la nécessité pour l'Archipel d'avoir choisi en 1974-1975, date jugée prématurée, la voie de l'indépendance. Il appartient, dès lors, aux cadres comoriens de mener une réflexion d'ensemble sur le développement de leur pays, de consacrer des écrits à la question et de dénoncer sans complaisance les abus qui empêchent les Comores d'évoluer vers moins de pauvreté, peu de maladies et beaucoup de possibilités d'assurer l'instruction au plus grand nombre.

A N N E X E S

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

LES ONG:
QUELQUES TEXTES DE BASE
A USAGE INTERNE - LE CAS DE L'AFVP

- **Charte des volontaires du progrès**
- **Engagement de volontariat**

LA CHARTE DES VOLONTAIRES DU PROGRÈS

(1^{er} octobre 1984)

1 - L'Association française des volontaires du progrès formule dans cette Charte les principes qu'elle entend respecter et auxquels les volontaires qu'elle a sélectionnés adhèrent pour être invités à participer aux actions qu'elle propose.

Le volontaire du progrès

2 - Les volontaires du progrès sont des jeunes femmes ou des jeunes hommes qui ont manifesté de leur plein gré la volonté de participer, sans profit matériel, à des actions de développement dans les pays qui demandent l'intervention de l'Association.

Pour un temps déterminé, ils participent, en connaissant lucidement les contraintes, à une ou des actions de développement dans lesquelles ils prennent la part des responsabilités et des tâches qui leur est attribuée par l'Association, en accord avec les instances qualifiées des pays ou territoires ayant demandé le concours de celle-ci.

Les conditions d'existence du volontaire

3 - Les volontaires acceptent des conditions d'existence qui expriment le désintéressement de leur engagement.

Ce désintéressement se traduit notamment par la renonciation à faire prendre en compte, pour la détermination du montant de leurs ressources, leurs capacités professionnelles, les responsabilités exercées antérieurement à leur engagement et celles qui seront appelés à exercer au sein de l'Association.

L'Association, pour sa part, s'engage à assurer aux volontaires durant leur séjour: une complète égalité de statut entre eux, des conditions leur permettant de remplir avec efficacité les tâches qui leur sont confiées.

L'Association s'efforce de faciliter le reclassement professionnel des volontaires à leur retour.

Le comportement du volontaire

4 - Le volontaire manifeste sa volonté de servir en s'obligeant à observer une conduite qui ne puisse en rien compromettre l'efficacité de sa participation au développement.

5 - Le volontaire ne serait justifier, fut-ce par sa hâte d'aboutir, une gestion dispendieuse des moyens naturels, matériels et financiers qu'il met en oeuvre, pas plus qu'il ne saurait puiser dans la vigueur de son engagement la prétention de contraindre ses compagnons de travail. Il témoigne au contraire de possibilité d'économiser les ressources et prend le temps de convaincre et former ceux à qui il reviendra de poursuivre sans son concours, l'effort entrepris avec lui.

6 - Le volontaire, souvent amené à vivre en équipe pour les raisons pratiques et économiques, y trouve l'occasion d'une expérience à laquelle il ne saurait se refuser. Une aptitude médiocre à la vie d'équipe, ou le refus d'y consentir compromettrait une action de développement dont le succès dépend toujours de la qualité des relations qui s'établissent entre ceux qui y concourent.

L'action de développement

7 - Participer à une action de développement, c'est apporter les ressources de sa personnalité, de son énergie, de son intelligence et de son savoir-faire à un effort collectif accompli avec les populations vivant dans des conditions particulièrement difficiles, pour qu'elles parviennent à résoudre elles-mêmes leurs difficultés.

Lieux d'intervention

8 - Le volontaire peut avoir sa place partout où les ressources naturelles et humaines dont disposent les populations peuvent être mises en oeuvre ou améliorées. Cela suppose l'organisation de l'action commune de la population, des structures locales et des volontaires.

Formes d'intervention

9 - La participation du volontaire peut prendre des formes variées:

- 1°) Parer au plus pressé en faisant face aux pénuries des ressources;
- 2°) Apporter des moyens, une technique qui font défaut, pour hâter l'évolution vers des résultats nouveaux, plus importants, ou moins coûteux;
- 3°) Démontrer avec les intéressés que des résultats utiles peuvent être obtenus de sorte qu'ils soient encouragés à persévérer dans leur visée;
- 4°) Mener une action de formation et d'animation qui sensibilise le milieu à ses besoins, puis l'accompagne dans son effort pour les satisfaire;
- 5°) Aider à la diffusion et à la maîtrise des méthodes favorisant la prise de responsabilités par la population de sa situation et de son progrès.

La participation du volontaire requiert son savoir et son effort. La précarité de son séjour lui fait rechercher ou réunir les conditions dans lesquelles ses compagnons de travail pourront se passer, à terme, de son concours.

L'engagement dans l'action

10 - L'engagement du volontaire suppose l'acceptation par lui:

- de se conformer aux principes de la présente Charte et aux dispositions de l'Engagement de volontariat que l'Association a élaboré en conformité avec ces principes,
- de participer à une action de développement qu'il contribue, le cas échéant, à définir ou à réévaluer,
- de produire, en fin de contrat, un rapport d'activité.

11 - Le volontaire ne participera à l'action qui lui est proposée qu'après avoir été informé des objectifs, des modalités de réalisation de l'action ainsi que des responsabilités et des obligations qu'elle implique, ou des éléments déjà réunis de l'opération à bâtir ou à parachever.

Suivi des actions

12 - L'exécution de l'activité peut connaître des vicissitudes, faire apparaître des contraintes ou créer des possibilités qui entraînent des modifications significatives de l'action. L'A.F.V.P. et le volontaire veillent alors, avec les partenaires de celle-ci, à faire les évaluations, à formuler les propositions, à rétablir les cohérences, éventuellement à réunir les moyens que requiert sa relance dans le respect des très spécifiques d'une activité de l'Association.

S'il est avéré que l'avenir de l'action ne peut plus être envisagé dans les conditions normales d'intervention de l'Association, celle-ci définit les moyens d'un dégageant qui évitent de compromettre les résultats déjà acquis.

Participation à l'action de l'Association

13 - Partageant la responsabilité de l'exécution d'une action, participant le cas échéant, à la réévaluation des actions en cours ou à la conception d'actions nouvelles, les volontaires sont en outre associés à l'effort permanent de l'Association pour adapter et améliorer sa propre action et l'application de la présente Charte, selon des modalités appropriées aux conditions des interventions.

14 - Le volontaire de progrès s'oblige à respecter les engagements et les dispositions qui définissent son intervention mais reste à tout moment libre de s'y soustraire en notifiant son retrait de l'action selon les dispositions de l'Engagement de volontariat.

L'Association peut, de son côté, juger que le volontaire n'est plus en état d'accomplir sa tâche ou que la situation ou l'action elle-même n'est plus propice au respect des principes de cette Charte. Dans ces cas, l'AFVP n'est pas tenue d'avoir à s'efforcer de faciliter le reclassement du volontaire.

ENGAGEMENT DE VOLONTARIAT

avec l'Association française des volontaires du progrès
(1er octobre 1984)

Préambule

Le présent Engagement précise les conditions d'application de la Charte à laquelle adhère le (ou la) volontaire sélectionné(e) par l'Association.

Article 1 - Examen et acceptation du projet d'action

Le volontaire s'engage à participer, au minimum, deux ans à une activité de développement où son intervention prend l'une des formes énumérées à l'article 9 de la Charte des volontaires.

Le volontaire ne participe à l'action qui lui est proposée qu'après avoir été informé de:

- L'énumération des moyens et des acteurs de l'action projetée;
- la description des tâches et des responsabilités confiée au volontaire et les conditions de leur exécution;
- l'ensemble des documents - projets, convention - qui ont été élaborés et ratifiés par les partenaires de l'action.

Les dispositions qui définissent l'action dans laquelle il accepte de s'engager ajoutent les obligations particulières qu'elles peuvent comporter à celles qui sont énumérées dans le présent Engagement.

Le volontaire et l'Association concourent à l'exécution de cette action en remplissant ces obligations et en veillant au respect des engagements souscrits.

Article 2 - Conditions de séjour

L'Association française des volontaires du progrès assure l'acheminement, les conditions d'existence et le retour du volontaire. La couverture des accidents du travail ainsi que celle des frais de maladie est prise en charge totalement par l'Association durant l'Engagement de volontariat (à l'exclusion des prothèses dentaires).

La prorogation de la couverture sociale après la fin de l'activité volontaire est déterminée par la législation en vigueur au moment du retour.

Le logement et le mobilier appropriés au milieu de vie et limités au strict nécessaire, sont assurés gratuitement aux volontaires dans les conditions énoncées par l'article 5 et 6 de la Charte.

Les moyens de transport affectés à l'action peuvent, par dérogation expresse, selon des dispositions fixées par la Délégation régionale, la représentation locale de l'Association ou le responsable du projet, être utilisés - en accord avec la structure d'accueil, ou la représentation de l'Association - pour l'approvisionnement et autres déplacements indispensables au volontaire.

Une allocation de subsistance est versée au volontaire pour qu'il se procure les moyens de substance - et les commodités, eau, éclairage, pétrole, etc... - dès lors qu'elles ne peuvent lui être fournies en nature.

Cette allocation est calculée de manière à assurer aux volontaires, des conditions d'existence égales, modestes mais suffisantes.

Le volontaire s'interdit de recevoir toute rémunération d'autres sources. Il informe le Délégué ou Représentant de l'Association des propositions qui lui sont faites et attribue toute somme qu'il n'aurait pas cru pouvoir refuser aux financements des actions auxquelles la Délégation ou la Représentation de l'Association participe.

Tout manquement à cette règle, amènerait l'Association à se passer des services du volontaire ainsi impliqué.

Article 3 - Modification de la situation personnelle du volontaire

Conformément à la Charte (Articles 2 et 14), l'adhésion à l'Engagement de volontariat implique que celui-ci soit disponible pour l'accomplissement de l'opération sur laquelle il a été affecté.

Or, les conditions habituelles d'existence et de travail des volontaires ne leur permettent pas d'entretenir une ou plusieurs personnes qui seraient alors à leur charge.

Par personne à charge, il faut entendre toute personne, où qu'elle soit, dont l'entretien est assuré en tout ou partie par le volontaire.

C'est le cas, si la situation matrimoniale du volontaire vient à se modifier en cours de séjour.

Le manquement à cet engagement est une rupture de contrat.

De même, une volontaire attendant un enfant est rapatriée au plus tard deux mois avant la date prévue pour la naissance.

Ce retour est assimilé administrativement à un rapatriement sanitaire et il en découle les mêmes conséquences, à cela près qu'il qu'il est accordé un congé post-natal de dix semaines dont l'issue marque la fin de son volontariat.

Cependant, si les conditions locales, la conduite et l'intérêt de l'opération venaient à le permettre, le Délégué général peut faire exception à cette règle, après consultation du Délégué régional ou du Représentant de l'Association.

Article 4 - Responsabilités du volontaire

Les moyens mis à la disposition du volontaire pour assurer ses déplacements, son logement et les activités de son opération sont utilisés et entretenus dans un esprit de bonne gestion, en référence en particulier à l'article 5 de la Charte, selon les règles fixées par le Délégué ou le Représentant local de l'Association et en accord avec le partenaire de l'action qui les fournit.

Tout manquement à ces règles d'utilisation ou d'entretien met en cause la responsabilité de l'Association; et, par conséquent, entraîne des mises en garde, et, en cas d'abus caractérisés, des sanctions comportant notamment des restrictions à l'usage de ces moyens.

Si le dommage ou la détérioration subi est imputable au volontaire, ou s'il découle d'une utilisation irrégulière, son coût peut être mis par l'Association à la charge du volontaire.

Le montant de la charge supporté par le volontaire ne peut cependant excéder une somme égale à la prime de volontariat (Cf. Article 12), augmentée de 15% du montant de l'indemnité de base de l'allocation de subsistance des mois restant à couvrir au moment du dommage.

Article 5 - Détente

Après 10 mois de séjour, le volontaire peut disposer de deux périodes maximum de détente, dont le total n'excède pas trente jours calendaires, destinées à lui permettre de prendre du recul par rapport à son action et à diversifier sa connaissance du milieu.

Ces périodes sont situées à des dates déterminées en accord avec le Délégué, ou le Représentant de l'Association et le Maître d'oeuvre de l'action.

Cette détente peut être prise en dehors du pays d'affectation avec, en ce qui concerne les volontaires du Service national, l'accord du Chef de la Mission française de coopération.

Cette détente doit être impérativement prise durant le séjour Outre-Mer.

Il est recommandé aux volontaires de recevoir les parents et amis durant cette période de détente. En tout état de cause, de telles visites ne doivent, en aucun cas, affecter les ressources de l'Association et du projet, ainsi que la disponibilité du volontaire au travail.

Article 6: Modification de la durée de l'engagement du volontaire

Ajustement de la durée du séjour

Le volontaire, le Délégué et la structure de travail peuvent, d'un commun accord, ajuster la durée du séjour au calendrier effectif du travail. Cet ajustement ne peut excéder deux mois.

Prolongation de séjour

Si le volontaire souhaite et le Délégué ou le Représentant de l'Association juge utile que le séjour du volontaire soit prolongé, la Délégation générale peut accepter cette prolongation, sous réserve qu'elle soit demandée entre 6 et 8 mois avant la fin prévue du séjour.

La durée continue du séjour Outre-Mer ne doit pas excéder trente mois.

Une prolongation supérieure implique le retour en France pour deux mois durant lesquels le volontaire doit subir les examens médicaux qui lui seront prescrits. Sous réserve de son aptitude médicale, il doit accepter de repartir pour une période minimum d'un an.

Le volontaire, avec l'accord du Délégué ou du Représentant de l'Association et de la structure d'accueil, peut effectuer le séjour en France à partir du 18ème mois au cours d'une période choisie en fonction de l'intérêt de l'action, à condition de s'être engagé à repartir assez longtemps pour que le total des deux séjours compte trente six mois minimum.

Article 7 - Renouvellement de l'engagement de volontariat

L'élaboration d'une opération, sa conduite ainsi que son parachèvement, peuvent amener l'Association à proposer exceptionnellement à un volontaire, le renouvellement de son engagement de volontariat.

Article 8 - Retour en cours d'engagement de volontariat

Lorsque le volontaire durant son séjour est frappé par le décès d'un parent du premier degré, d'un frère ou d'une soeur, ou s'il est lui-même atteint d'une maladie qui justifie son rapatriement sanitaire, l'Association assure les frais de son rapatriement.

Dans le premier cas, le séjour en France est de quinze jours. Dans le second, il dure jusqu'au rétablissement du malade: l'Association ne peut autoriser le volontaire à rejoindre son poste que s'il est alors à plus de six mois du terme de son engagement ou que lui-même le demande, et l'Association française des volontaires du progrès accepte qu'il le prolonge, de sorte qu'il accomplisse encore au moins six mois.

L'aptitude médicale constatée à rejoindre l'affectation, ne saurait être le seul élément déterminant du retour du volontaire sur son poste.

En effet, l'impérieuse nécessité de service et de continuité dans le cadre du projet dans lequel il est engagé seront pris en considération par la Délégation générale pour décider du retour du volontaire.

Le volontaire ayant dû rentrer en France pour un de ces motifs, reste à la charge de l'Association selon des modalités adaptées aux différentes situations et précisées par note de service.

La décision de la Délégation générale de ne pas laisser repartir le volontaire, marque la fin de son engagement de volontariat.

Article 9 - Retour par voie indirecte

Le volontaire qui achève son séjour a la possibilité de rejoindre la France par les voies indirectes.

Un retour est considéré par voie indirecte lorsqu'il n'est pas effectué au moyen du billet que l'Association française des volontaires du progrès tient à la disposition du volontaire pour son retour, mais lorsque le volontaire l'effectue par d'autres voies ou par d'autres moyens.

Pour effectuer son retour par voie indirecte, le volontaire:

- Fournit au Délégué, ou Représentant de l'Association, la preuve qu'il a pris les assurances d'assistance suffisantes pour la couverture des risques habituellement encourus;
- Fournit un certificat médical établissant qu'il est en bonne santé;
- Indique l'itinéraire qu'il entend suivre ainsi que le calendrier de retour;
- Renonce à tout recours juridique contre l'Association.

La durée du retour par voie indirecte doit tenir compte au moment de ce voyage, du terme de la couverture sociale assurée par la législation après la fin de l'engagement de volontariat.

Le volontaire reçoit alors le versement du montant du prix du billet qu'il n'utilise pas.

Faute d'avoir rempli ces conditions à la date marquant la fin normale de son séjour, ou si son itinéraire de retour n'est pas approuvé par le Délégué ou le Représentant de l'Association, le volontaire rentre par voie directe en utilisant le billet que l'Association tient à sa disposition.

Article 10 - Fin de l'engagement sur place

Sur rapport du Délégué régional ou du Représentant de l'Association, le Délégué général peut, par dérogation expresse, autoriser toutes les démarches sur place mettant fin à l'engagement réciproque liant le volontaire à l'Association française des volontaires du progrès.

L'intéressé doit fournir, en plus de sa demande écrite:

- Un certificat médical attestant que ce dernier est indemne d'affection contractée durant son séjour Outre-Mer.
- Une renonciation à tout recours, selon les normes requises.

Après réception de ces documents, la Délégation générale effectuera le décompte du pécule de l'intéressé et procédera à son versement.

Article 11 - La rupture de l'engagement volontaire

Tout volontaire voulant mettre fin à son engagement, formule cette décision au moins trois mois à l'avance, en la motivant par lettre au Délégué général sous couvert du Délégué régional ou du Représentant de l'Association.

L'accord de la Délégation générale précise la date de la rupture de l'engagement.

Tout changement intervenant dans la situation personnelle du volontaire qu'il n'a pas provoqué et qui rend son retour nécessaire, amène à qualifier celui-ci comme imposé par les circonstances. Dans les autres cas, le volontaire a la possibilité, par simple lettre au Délégué général, de contester la qualification que l'Association française des volontaires du progrès a donnée de son retour au vu des motifs de la décision.

Le retour est déterminé par la décision du Délégué général sur proposition du Délégué régional ou du représentant de l'Association, assortie du point de vue du volontaire, notamment sur les raisons invoquées par le Délégué régional ou le Représentant de l'Association pour fonder sa proposition.

Si les circonstances nécessitent un prompt retour, le Délégué régional ou le Représentant de l'Association rendent compte des motifs de leurs propositions et des raisons exceptionnelles qui les ont amenés à anticiper la décision du Délégué général.

Les motifs invoqués par le Délégué régional ou le Représentant de l'Association peuvent être de deux ordres:

- du fait du comportement ou de la situation du volontaire; il juge que celui-ci n'est plus en état de poursuivre son séjour et qualifie ce retour comme engageant la responsabilité du volontaire;
- du fait d'événements où la responsabilité du volontaire n'est pas particulièrement en cause; le volontaire ne peut poursuivre l'action dans laquelle il était engagé et la Délégation ou la Représentation de l'Association ne peut lui proposer une nouvelle action. Dans ce cas, le retour anticipé est considéré comme imposé par les circonstances.

La date de la fin de l'engagement du volontaire est décidée par la Délégation générale.

Le volontaire qui n'exécuterait pas la décision de retour anticipé, qu'elle soit prise par lui même ou l'Association française des volontaires du progrès, dans les délais et selon les modalités définies par l'Association, romprait son engagement et perdrait, de ce fait, la faculté de se prévaloir des dispositions du présent Engagement.

Article 12 - P é c u l e

Chaque volontaire reçoit, au terme de son engagement, un pécule destiné à faciliter sa réinsertion, calculé selon la durée du séjour effectif Outre-Mer.

Chaque mois ouvre droit à une indemnité mensuelle qui porte deux éléments:

- une indemnité de base,
- une prime de volontariat.

Chacun des éléments est égal, respectivement, à 75 % et 25 % de l'indemnité mensuelle.

Le pécule est calculé sur la base du taux mensuel en vigueur à la fin de l'engagement de volontariat.

Dans tous les cas, l'indemnité de base est due. La prime de volontariat n'est attribuée qu'au volontaire dont le retour n'est pas imputable à sa responsabilité.

Chaque mois de séjour de prolongation ouvre droit à une indemnité mensuelle.

Article 13 - Fonds d'entraide

Le fonds d'entraide a pour objet d'apporter un complément au pécule pour faciliter la réinsertion professionnelle des volontaires dans les cas particulièrement difficiles.

Article 14 - Commission de recours et de conciliation

Le volontaire a la possibilité de faire appel de toutes décisions prises à son encontre en présentant une requête motivée devant une commission de recours et de conciliation.

Pour cela, le requérant désignera deux représentants, le Délégué général deux autres et un élu des anciens volontaires fera partie de la Commission.

Article 15

Chaque Délégué régional ou Représentant de l'Association publie une note, approuvée par la Délégation générale, déterminant les conditions dans lesquelles les particularités locales sont prises en compte dans l'application des articles de cet Engagement.

SYNTHÈSE

**Préparation et mise en oeuvre d'une opération
de développement - Le cas de l'AFVP**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

SYNTHESE

Préparation et mise en oeuvre d'une opération de développement - Cas de l'AFVP.

LES ETAPES	LES OBJECTIFS	LES REALISATIONS	LES RESPONSABLES
L'identification	- Définir une action à mener à partir d'une initiative locale en tenant compte de la politique nationale.	Création d'un projet	Délégation régionale (DR)
L'étude	- Vérifier l'hypothèse de départ. - Connaître le milieu. - Définir les objectifs et les moyens nécessaires.	- Une étude réalisée par un volontaire, un stagiaire (...) comprenant : . Une étude du milieu. . Un document de projet.	- Délégation régionale avec appui éventuel du service des opérations de développement (SOD).
La négociation	- Obtenir les accords des partenaires concernés. Rechercher et obtenir les moyens techniques et financiers nécessaires.	- Une ou des conventions signées avec l'ensemble des partenaires	- DR en liaison avec le Délégué général (Direction administrative et financière ou DAF et SOD)
La programmation et le démarrage de l'opération	- Trouver le volontaire qualifié. - Mettre en place des structures d'accueil	- Mise en place du dispositif d'intervention. - Elaboration d'un calendrier détaillé de l'opération.	- DR-SOD-DAF et SDF (Service des volontaires). - Coordination au sein de la cellule permanente de programmation.
Le suivi de l'opération	- Accompagner les partenaires et le volontaire au sein de l'opération.	Visite régulière au volontaire pour fixer les objectifs de l'intervention, vérifier leur mise en oeuvre et l'utilisation des moyens.	DR
L'évaluation	Trois démarches sont possibles: - L'auto-évaluation. - L'auto-évaluation assistée. - L'évaluation externe.	Un rapport d'évaluation. Une ou des décisions: retrait; prolongation; modification du dispositif; dans ce dernier cas, on repart au stade de la négociation.	DR/DG (Délégué général)
Le retrait du dispositif	Appropriation du dispositif par les partenaires locaux.	Un retrait du volontaire; mise en place d'un dispositif d'appui pour maintenir le lien avec les ex-partenaires. Rédaction d'un rapport de clôture.	DR
La capitalisation	Conserver et diffuser les savoir-faire et l'expérience.	- Rapport des volontaires. - Collecte du savoir-faire des volontaires.	Cellule du SOD et de la SDO (Salle de documentation opérationnelle).

Source: Philippoteaux (Guy): Rapport d'activités 1992 de l'AFVP, op. cit., p.11.

BIBLIOGRAPHIE

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

1 - OUVRAGES:

Alaux (J.P.) et Norel (Ph.):

Faim au Sud, crise au Nord,
L'Harmattan, Paris, 1985.

Aurillac (M.):

L'Afrique à coeur. La coopération : un message d'avenir,
Berger-Levrault/Collection monde en devenir, Paris, 1987.

Berg (R.J.) et Seymour-Whitaker (J.):

Stratégies pour un nouveau développement en Afrique,
Nouveaux horizons-Economica, Paris, 1990.

Bériot (L.):

Le bazar de la solidarité,
Editions J.C. Lattès, Paris, 1985.

Bettati (M.) et Dupuy (P-M.):

Les ONG et le droit international,
Economica, Paris, 1986.

Bourges (H.) et Wauthier (Cl.):

Les 50 Afriques,
Le Seuil, Tome II, Paris, 1979.

Bruckner (P.):

Le sanglot de l'homme blanc. Tiers-Monde, culpabilité, haine de soi,
Le Seuil; Paris, 1983.

Carfantan (J.Y) et Condamines (Ch.):

Qui a peur du tiers-monde? Rapports Nord-Sud : les faits,
Le Seuil, Paris, 1980.

Chagnoux (H.) et Haribou (A.):

Les Comores,
PUF/Que sais-je? Paris, 2^{ème} édition, 1990.

Cot (J-P.):

A l'épreuve du pouvoir, le tiers-mondisme pour quoi faire?
Le Seuil, Paris, 1984.

Cot (J-P.) et Pellet (A.) (Sous la direction de):

La charte des Nations-Unies. Commentaire article par article,
Economica, Paris, 1991.

- Därr (W.) et Wodtcke (A.):**
Madagascar. Comores,
Editions Arthaud-Guides Arthaud, Paris, 1993.
- David (R.) et Jauffret-Spinosi (C.):**
Les grands systèmes de droit contemporains,
Daloz, Paris, 1988.
- De la Gorce (P.M.) et Schor (A.D.):**
La politique étrangère de la V^{ème} République,
PUF-Que sais-je ? Paris, 1992.
- Dictionnaire de la pensée politique. Hommes et idées.**
(Collectif). Editions Hatier-Collection J. Brémond, Paris, 1989.
- Djabir (A.):**
Les Comores: un Etat en construction,
L'Harmattan, Paris, 1993
- Dreyfus (S.):**
Droit des relations internationales. Eléments de droit international public,
Editions Cujas-Collection Synthèse, Paris, 1987.
- Dumont (R.):**
L'Afrique noire est mal partie,
Le Seuil, Paris, 1962.
- Dumont (R.) (en collaboration avec Charlotte Paquet):**
Pour l'Afrique, j'accuse,
Plon - "Terre humaine", Paris, 1988.
- Duroselle (J-B.):**
Histoire diplomatique, de 1919 à nos jours,
9^{ème} édition, Daloz, Paris, 1985.
- El Mellouki Riffi (B.):**
La politique française de coopération avec les Etats du Maghreb 1955-1987,
Publisud/Toubkal, Paris/Casablanca, 1989.
- Fasquel (J.):**
Mayotte, les Comores et la France,
L'Harmattan, Paris, 1991.
- Faurec (U.):**
L'Archipel aux sultans batailleurs,
Imprimerie officielle, Tananarive, 1941.

Feuer (G.) et Cassan (H.):

Droit international du développement,
Dalloz, Paris, 1991.

Frémy (D. et M.):

Quid 1994,
Robert Laffont, Paris, 1994.

Le Net (M.) et Werquin (J.):

Le volontariat. Aspects sociaux, économiques et politiques, en France et dans le monde,
La Documentation française n°4780, Paris, 1985.

Magnard (F.) et Tenzer (N.):

La crise africaine: quelle politique de coopération pour la France ?
PUF, Paris, 1988.

Mende (T.):

De l'aide à la recolonisation,
Le Seuil, Paris, 1972 et 1975.

Péan (P.):

Affaires africaines,
Fayard, Paris, 1983.

Perri (P.):

Comores. Les nouveaux mercenaires,
L'Harmattan, Paris, 1994.

Potter (P.):

An introduction to the study of international organizations,
Appleton - Century - Crofts, inc, New-York, 1948.

Quoc Dinh (N.), Daillier (P.) et Pellet (A.):

Droit international public,
LGDJ, Paris, éditions 1987 et 1992.

Saïd-Soilihi (Y.):

Comores. Les défis du développement indépendant,
L'Harmattan, Paris, 1988.

Stosic (B.D.) :

Les organisations non-gouvernementales et les Nations-Unies,
Librairie Droz, Genève, 1964.

Torrelli (M.):

Le droit international humanitaire,
PUF - Que sais-je ?, Paris, 1985.

Wadaane Mahamoud (A.):

Mayotte: le contentieux entre la France et les Comores,
L'Harmattan, Paris, 1992.

2 - ARTICLES

Abdérémane (H.):

Les associations de quartiers au secours des jeunes,
in Alwatwan n° 325 du 26 août au 1^{er} septembre 1994.

AFP:

- *Comores: Les dangers du "Mkara-Kara" [corruption en comorien],*
dépêche du 15 juin 1990.
- *Protestations contre l'immigration clandestine des Comoriens à Mayotte,*
BQA, n°13820 du 27 octobre 1992.
- *Bulletin quotidien d'Afrique (BQA),*
n°9505 du 8 mars 1978.

Amalric (J.):

M. Mitterrand demande au Président des Comores d'«assainir» l'économie,
Le Monde, Vendredi 15 juin 1990.

Andriamirado (S.):

Confidentiel,
Jeune Afrique n°976 du 19 septembre 1979.

APOI: (Annuaire des pays de l'océan Indien)

Comores. Chronique politique et constitutionnelle,
APOI, 1978.

Aubenas (B.):

Coopération CEE-Comores,
Le Courrier ACP-CEE, n°130 novembre-décembre 1991, Bruxelles.

Avice (E.):

ONG et action diplomatique (ou intrusion de la société civile dans la société inter-étatique),
in Après-demain, n°313, avril 1989.

Baqué (Ph.):

Des Touaregs doublement dépossédés,
in Le Monde diplomatique, février 1993.

Bastid (S.):

Perspectives d'un statut international pour les organisations internationales non-gouvernementales, in Bulletin NGO-ONG, n°4, 1952.

Bauchot (J.M.):

Dossier, les ONG,
in Taxi-Brousse n°15, octobre 1992.

Bedjaoui (M.):

La portée incertaine du concept nouveau de "devoir d'ingérence" dans un monde troublé: quelques interrogations.

Communication faite à l'Académie du Royaume du Maroc le 15 octobre 1991.

Ben Ali (D.):

Approche historique des structures administratives des Comores

APOI, Volume XI, 1986-1989, Paris/Aix-Marseille 1991.

Bessis (S.):

Les associations d'aide au tiers-monde (ONG) à la croisée des chemins,

La Documentation française n°615, Paris, 1989.

Besson (I. et M.H.):

Océan Indien, chronologie,

APOI, 1981.

Bettati (M.):

La contribution des organisations non-gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales,

in **Bettati et Dupuy: Les ONG et la droit international**, Economica, Paris, 1986.

Bilou (M.R.) et Kaïdi (H.):

Comores-Ahmed Abdallah s'explique (interview)

in Jeune Afrique n°1448, du 5 octobre 1988.

Blum (M.):

A la recherche d'une définition,

in Après-Demain n°313 avril 1989.

Boackstael (G.):

La structure des organisations internationales non-gouvernementales,

in Associations internationales n°4, 1958.

Boisson (J.M.):

Les Comores, Chronique économique et démographique,

APOI, Volume V, 1978, édité en 1980.

Boukhari (S.):

Conférence de Rio sur l'environnement et le développement. Les ONG font entendre leur voix,

Média France intercontinents, Radio France internationale (MFI-RFI)

n°B3804 du 8 avril 1992

Bouvet (H.):

Les problèmes de formation dans la République fédérale islamique des Comores,

in APOI, Volume X, 1984-1985.

Braekman (C.):

La nouvelle société civile est déjà là,
in Le Monde diplomatique, mai 1993.

Cadoux (Ch.):

Les décolonisations dans l'océan Indien et l'émergence des nouveaux rapports. Le cas des îles du Sud-Ouest, APOI, Volume VIII, 1981 (publié en 1984).

Cassam (A.):

La femme, inépuisable source de richesses...
in Le Monde diplomatique, mai 1993.

Charpantier (J.):

Le pouvoir d'Ali Soilih, Ngazidja, 1975-1978,
APOI 1984-1985.

Chemillier-Gendreau (M.):

Au nom de l'aide humanitaire. Introuvable droit d'ingérence,
in Le Monde diplomatique, septembre 1993.

Comité sur les stratégies de développement en Afrique:

Contrat en faveur du développement africain, in **Berg et Whitaker-Seymour: Stratégies pour un nouveau développement en Afrique**, Nouveaux horizons-Economica, Paris, 1990.

Condamines (Ch.):

Les ONG : comment ne pas être gouvernemental?
Cosmo-politiques, Paris, juin 1988.

Dalbera (Cl.):

Quelles relations entre les ONG et les Etats du Nord ?
in L'Etat du Tiers-Monde, La Découverte, Paris 1989.

Demis (C.):

Les derniers des coelacanthés,
L'Express (Paris) n°1861 du 13 mars 1987.

Djalili (M.R.):

Les organisations non-gouvernementales et le tiers-monde,
in **Bettati et Dupuy, op. cit.**

Djoumoi (T.):

- *Lion's Club de Moroni. Remise de matériel médical,*
in Alwatwan (Moroni), n°148, 23 février - 1 mars 1991.
- *FADC/Encourager les activités génératrices de revenus,*
in Alwatwan n°326 du 2 au 8 septembre 1994.
- *Groupement féminin de Mbatsé. Un réel souci de développement*
in Alwatwan n°326 du 2 au 8 septembre 1994.

Dumont (R.):

Banqueroute de l'environnement. L'Afrique noire est-elle perdue?
Le Monde diplomatique, mai 1990.

Dupon (J.F.):

L'océan Indien et sa bordure : présentation géographique,
APOI, Volume I 1974 (Publié en 1976).

Duteil (M.):

- *Les héritiers de l'Afrique,*
Le Point (Paris) n°1117 du 12 février 1994.
- *Scoop : poudrière comorienne,*
Le Point n°1120, du 5 mars 1994.

El Mellouki Riffi (B.):

La politique française de coopération née de la décolonisation en Afrique : un essai de comparaison entre sa dimension nord-saharienne et sa dimension subsaharienne.
Colloque international d'Aix-en-Provence, 30 septembre - 3 octobre 1993 sur les
"Décolonisations comparées".

Favoreau (L.) et Maestre (J.-Cl.):

L'accession des Comores à l'indépendance,
APOI, Volume II, 1975 (publié en 1977).

Figaro (Le):

Les piroguiers d'Anjouan, 15 mai 1978.

Fondation de France:

Les rencontres de Cotonou - 8,9,10,11 janvier 1991, propositions, Paris, 1991.

Forestier (P.):

La promesse de Bernard Kouchner (Interview)
in Paris-Match n°2150 du août 1991

Hasmadi Saïndou (M.):

Environnement : l'érosion mange les terres,
in L'Archipel (Moroni), n°62, du vendredi 12 juillet 1991.

H.M.:

ACDH-Handicapés: le droit d'exister à part entier,
in Alwatwan n°153 du 30 mars au 5 avril 1991.

Höner (S.):

Im Hintergrund : Komoren. Soldnehorde an der macht,
in Frankfurter Rundschau (Allemagne), 9 décembre 1989.

Hopkin (B.):

Les Comores, îles de légendes,
in Le Monde (Supplément), samedi 2 octobre 1993.

Indépendant (L') (Languedoc):

- *Languedoc Comores: un container pour l'île d'Anjouan*, lundi 12 mars 1992.
- *Action humanitaire: un véhicule pour les Comores*, lundi 9 mars 1992
- *Languedoc Comores: Port-La-Nouvelle, épice de la solidarité*, 28 février 1991.
- *Le point... sur une grande action humanitaire; Languedoc Comores*, lundi 23 décembre 1991.

Jourdain (L.):

L'enjeu humanitaire dans les relations internationales: l'étude du cas de la famine éthiopienne,
in Bulletin des associations transnationales, n°6, Bruxelles, 1989.

Journal de la Réunion:

- *Témoignages de M. Chane Tieng*, 6 mai 1978

Junqua (D.):

Quand les «MAPINDROUZI» font la loi,
Le Monde, 4 mars 1978

Kouchner (B.):

- *Ils ont dit cette semaine,*
in Jeune Afrique n°1201, du 11 janvier 1984.
- *M. Gorbatchev, ne bombardez pas notre hôpital!*
in Paris-Match n°2014, du 1^{er} janvier 1988.

Langrod (G.):

L'évaluation du rôle des organisations non-gouvernementales,
in Associations internationales n°8, 1955.

La Lettre de l'océan Indien:

- *Comores: confusion politique*; Paris, 21 avril 1990.
- *Comores: le président Djohar déçoit Paris*, 10 juillet 1990.

Leymarie (Ph.):

La rédemption du fils prodigue,
Le Monde diplomatique, avril 1993.

Leymarie (Ph.):

L'adieu au «pré carré» africain,
in Le Monde diplomatique, novembre 1994, p.8.

Ligue française des droits de l'homme:

Avant-propos,
in Après-demain, n°313, avril 1989.

Maestre (J-Cl.):

- *L'expérience révolutionnaire d'Ali Soilih aux Comores (1976-1978)*, APOI, 1977.
- *Les Comores. Chronique politique et constitutionnelle*, APOI, 1976.

Marchés tropicaux et méditerranéens (Paris):

- *Comores, coup d'Etat manqué*, 9 à 16 août 1991.
- *Regain de tension dans l'île de Mohéli*, 8 novembre 1991.
- *La coopération hors-Etat. Les organisations non-gouvernementales et l'Afrique*, 28 décembre 1990.

Massou (A.):

France. Coopération: le budget de la dévaluation,
in Jeune Afrique n°1764/1765 du 27 octobre au 9 novembre 1994.

Merle (M.):

Commentaire de l'article 71, in **Cot (J.P.) et Pellet (A.): La Charte des Nations-Unies. Commentaire article par article**, Economica, Paris, 1991.

Mertillo (M.):

Les Comores sous ajustement structurel. L'apport des coopérations étrangères,
in Les notes de la Coopération française, n°2, novembre 1993.

Midi-libre (Languedoc):

- *Languedoc Comores. Un container pour l'île d'Anjouan*, lundi 16 mars 1992.
- *Languedoc Comores: le point sur une grande action humanitaire*, lundi 23 décembre 1991.

Naves (F. et M.):

Comores: la raison d'Etat (témoignage),
in Le Monde, 27 janvier 1993.

Négrin (J.P.):

Le fédéralisme à la comorienne,
APOI 1980, (publié en 1982).

Oyowé(A.):

Les Comores. Une situation économique critique,
in Le Courrier ACP-CEE n°130, Bruxelles, novembre 1991.

Philippoteaux (G.):

L'aventure solidaire a-t-elle vraiment changé?
in Volontaires, Monthléry, 3^{ème} trimestre 1989.

Plattard(Y.):

L'Afrique trente ans après,
in Revue des deux mondes, Paris, septembre 1991.

Pomonti(J.Cl.):

Les Comores, Etat lycéen,
in Le Monde 5-6 août 1977.

Ramonet (I.):

Combats pour une renaissance; in *Afrique des malédictions, espoirs des Africains,*
Le Monde diplomatique, mai 1993.

Ravel(G.):

Les organisations non gouvernementales françaises et l'aide au développement,
MFI-RFI, n°B3802, Paris, avril 1984.

Reboux (G.):

Cultiver les sensations,
in Volontaires, *op.cit.*

Revel (J.F.):

L'immigration et le mirage de l'aide,
in Le Point n°1076, du 30 avril 1993.

Ribeiro (M-A.):

- *Maldéfinition*, in Volontaires, *op. cit.*
- *On sait que tu sais mieux*, in Volontaires, *op. cit.*

Riziki (M-N.):

- *Ilots de Nioumachoi. Le pays où la nature est reine,*
in Alwatwan n°228, du 16 au 24 octobre 1992.
- *RFO plébiscitée,*
in Alwatwan, n°153 du 30 mars 1991.

Said-Youssouf (S.):

Comores: législatives de tous les dangers,
in Le Nouvel Afrique Asie (Paris) n°49, octobre 1993.

Streeten (P.):

The contribution of non-governmental organizations to development,
in *development: seeds of change,*
journal of Society of International Development, n°4, Rome, 1987.

Takidine (M.):

Comores, développement zéro,
Jeune Afrique, n°1732 du 17 au 23 mars 1994.

Vérin (E.N.):

Les Comores dans la tourmente: vie politique de l'Archipel. De la crise de 1975 jusqu'au coup d'Etat de 1978, APOI, 1984 - 1985.
Yearbook of international organizations, 1986 -1987.

3 - QUELQUES PUBLICATIONS DES ONG ETUDIEES

AFVP:

- Volontaires. Témoignages (Revue), 3^{ème} trimestre 1989.
- Rapport d'activités 1992 (juillet 1993).
- Panorama des activités 1990 (1990).
- Panorama des activités 1991 (1991).
- Panorama des activités 1992 (1992).
- Au côté des populations du tiers-Monde. Etre volontaire aujourd'hui.
- Engagement de volontariat, 1^{er} octobre 1984.
- La charte des volontaires du progrès, 1^{er} octobre 1984.
- La solidarité avec l'Afrique dans votre CV.
- Fiches documentaires: Avec les volontaires du progrès, participez au développement du tiers monde.
 - . *L'artisanat, la petite entreprise;*
 - . *Gestionnaires, comptables et logisticiens;*
 - . *Puits, captages de sources, forage...;*
 - . *Aménagements de surface et lutte anti-érosive;*

Bioforce Aquitaine:

- Ecole pratique des agents de développement international (fiches documentaires).

MAP:

- Historique de Médecine, aide et présence (MAP).

Languedoc Comores:

- Assemblée générale du dimanche 19 janvier 1992;
- Compte-rendu de la première intervention;
- Type de demande d'aide.

Service de coopération au développement:

- *Volontaire pour la coopération* (brochure);
- *Volontaire, pourquoi pas ?* (fiches documentaires).

Silo-développement solidaire:

- *Comment vit l'autre moitié du monde ?* (brochure);

Enfants du monde:

- Dossier général de communication de l'association Enfants du monde, Marseille, 1994

Secours catholique, Caritas France:

- Le point sur ... activités de Caritas-Comores, Paris, 1989.

Amnesty International:

- Présentation (Brochure).
- Comores: informations complémentaires au document SFGR 205 (5 décembre 1985).
- Comores: détention sans jugement et allégations de torture de personnes soupçonnées d'opposition au gouvernement (septembre 1985).

- Comores: Moustoifa Said Cheikh. Chronique N° 126, août 1986)
- Comores: Morts en détention. Communiqué de presse, 21 janvier 1988.
- Rapport annuel 1987 (extraits sur les Comores)
- Rapport annuel 1988
- Rapport annuel 1989
- Rapport annuel 1990
- Rapport annuel 1991
- Rapport annuel 1992
- Action urgente. Comores. Torture, 6-9 décembre 1985.

4 - DOCUMENTS

Abdallah (A.):

Allocution radio-diffusée du 22 octobre 1980,
in APOI Volume VII - 1980.

Actes du colloque international sur la communication et le développement entre l'Afrique et l'Europe,

1-5 février 1988 - Synthèse des rapports européens (Rome).

Banque mondiale:

- Rapport annuel 1991, Washington DC. 1991.
- Rapport sur le développement dans le monde 1992.
- Le développement et l'environnement, Washington, 1992.

Debré (M.):

Discours devant le Conseil d'Etat, 27 août 1958, in documents d'étude N° 1.04.
Constitution française du 4 octobre 1958. La Documentation française, Paris, 1992.

Grant (J.P.):

La situation des enfants dans le monde 1993,
UNICEF, New York, 1992.

Institut Panos:

*Rapport du programme de recherche et d'information sur le
développement du monde associatif africain francophone,*
Paris, avril 1986.

Ministère français de la coopération et du développement:

- *Associations de solidarité internationale.* Répertoire 1990. Paris, 1990.
- *Le choix de l'Afrique.* Paris 1990.

Mitterrand (F.):

*Allocution prononcée [...] à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16^{ème}
Conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique à la Baule.*
Présidence de la République, Paris, 1990, (Service de presse).

PNUD:

- Rapport mondial sur le développement économique et social 1991.
- Rapport mondial sur le développement humain 1993.

République des Comores:

Plan intérimaire de développement économique et social 1983-1986.
(Direction générale du Plan, Moroni).

Théry (H.) (pour le Conseil économique et social):

La place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action sanitaire et sociale.
Journal officiel de la République française, 1984 (?).

5 - DOCUMENT SONORE

Gonidec (P.F.):

Démocratie et développement en Afrique-Les influences externes.
Université Mohammed V (Faculté de sciences juridiques, économiques et sociales),
Rabat, 20 avril 1993.