

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone 517 700 Cables: OAU, ADDIS ABA

**QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIEME SESSION ORDINAIRE
AU NIVEAU DES AMBASSADEURS DE L'ORGANE CENTRAL
DU MECANISME POUR LA PREVENTION, LA GESTION ET
LE REGLEMENT DES CONFLITS**

30 JANVIER 2004

ADDIS-ABEBA, ETHIOPIE

Original : Français

**RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION
SUR L'EVOLUTION DE LA SITUATION
AUX COMORES**

RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR L'EVOLUTION DE LA SITUATION AUX COMORES

I. INTRODUCTION

1. La situation aux Comores a été examinée par la 3^{ème} session ordinaire du Conseil exécutif, tenue à Maputo, en juillet 2003. Dans sa décision, EX/CL/Dec.36 sur les Comores, le Conseil exécutif a exprimé sa profonde préoccupation face aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'Accord-cadre de Fomboni ; exhorté toutes les parties comoriennes concernées à faire montre d'un esprit de dialogue et de compromis, afin d'accélérer le processus de réconciliation ; et encouragé le Comité ministériel des pays de la région et de la Troïka à poursuivre ses efforts en vue du règlement de toutes les questions pendantes pour préparer la voie à la tenue des élections législatives.

2. Le présent rapport rend compte des efforts déployés depuis lors par l'Union africaine, avec l'appui de la communauté internationale, afin de parachever le processus de réconciliation aux Comores. Il contient également des recommandations sur les mesures qui devraient être prises par l'UA pour conforter le processus actuel.

II. EVOLUTION DES EFFORTS VISANT A PARACHEVER LE PROCESSUS DE RECONCILIATION

a) Signature de l'Accord du 20 décembre 2003 sur les dispositions transitoires aux Comores

3. L'Organe central se souviendra qu'en application de l'Accord – cadre de réconciliation nationale aux Comores, signé le 17 février 2001, une nouvelle Constitution, de type fédéral, a été adoptée, en décembre 2001, pour l'Union des Comores, cependant que les Iles autonomes d'Anjouan, de Grande Comore et de Mohéli ont été dotées de Lois fondamentales. En outre, des scrutins présidentiels ont été organisés en avril – mai 2002, scrutins qui ont permis d'élire le Président de l'Union des Comores et les Présidents des Iles autonomes.

4. Toutefois, après ces avancées initiales, le processus de mise en œuvre de l'Accord-cadre de Fomboni a connu des difficultés, en raison de divergences entre les parties comoriennes sur la marche à suivre en vue de la tenue des élections législatives et du parachèvement de la mise en place des institutions de l'Union. D'un côté, les Iles autonomes exigeaient, avant toute élection, d'exercer immédiatement les compétences qu'elles estiment leur revenir aux termes de la Constitution de l'Union et de leurs Lois fondamentales respectives. Il est évidemment entendu que, dans cette perspective, des ressources correspondantes leur seraient accordées. A cet égard, les Iles s'appuient sur les quotes-parts suggérées dans l'Aide-Mémoire du FMI du 19 décembre 2002, relatif au cadrage budgétaire pour l'année 2003, qui prévoient la clé de répartition suivante : Union 28%, Anjouan 30,5%, Grande Comore 32,5% et Mohéli 9%.

5. De l'autre, le gouvernement de l'Union soutient que les compétences des Iles ne pourront être définies qu'après l'élection de l'Assemblée de l'Union, qui adoptera une loi organique à cet effet. D'où l'urgence qu'il y a à organiser les élections législatives. Dans l'intervalle, l'Union est disposée à accorder aux Iles des dotations spéciales pour faire fonctionner leurs superstructures – sont désignés sous cette appellation les Exécutifs des Iles autonomes.

6. De fait, l'opposition entre l'Union et les Iles autonomes s'est cristallisée autour des modalités de gestion de la période précédant les élections législatives et le parachèvement de la mise en place des institutions de l'Union, avec un accent tout particulier sur les questions suivantes : le contrôle de la douane, le budget (allocations automatiques aux Iles autonomes de montants correspondant aux quotes-parts mentionnées plus haut ou dotations exceptionnelles pour couvrir les frais de fonctionnement de leurs superstructures) et les dispositions sécuritaires, en particulier le contrôle de la gendarmerie pendant les élections.

7. En juillet de l'année dernière, au lendemain de la session du Conseil exécutif à Maputo, une délégation ministérielle des pays de la région et de la Troïka de l'UA dirigée par le ministre sud-africain des Affaires étrangères s'est rendue aux Comores, soumettant, à cette occasion, des propositions de sortie de crise. Celles-ci furent acceptées par l'Union, mais rejetées par les Iles autonomes. Une autre réunion des pays de la région et de la Troïka a été organisée à Pretoria, du 14 au 16 août 2003, sans plus de succès. En effet, le Mémoire sur les dispositions transitoires aux Comores qui y fut paraphé ne

sera accepté que par les représentants des Iles autonomes, l'Union ayant rejeté le document.

8. Lors des discussions précitées avec les parties comoriennes à Moroni, en juillet 2003, il avait été convenu que le Président Thabo Mbeki, en sa qualité de coordonateur des efforts des pays de la région et de la Troïka sur les Comores, convoquerait une réunion regroupant le Président de l'Union et les Présidents des Iles, aux fins de donner effet à un accord éventuel. Le principe d'une telle réunion au sommet fut réaffirmé dans le Mémoire de Pretoria. C'est dans ce contexte que le Président Mbeki s'est rendu à Moroni le 20 décembre 2003, où il a présidé la rencontre entre le Président de l'Union et les Présidents des Iles.

9. Cette rencontre, qui a été précédée de discussions techniques sous l'égide de mon envoyé spécial, Francisco Madeira, a vu la participation des Premiers ministres mauricien et malgache, Paul Berenger et Jacques Sylla, ainsi que du vice-ministre des Affaires étrangères de la Tanzanie, Abdulkader Shareef. L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) était représentée par son Secrétaire général, M. Abdou Diouf, cependant que la France, qui siégeait également au nom de la Présidence de l'Union européenne (UE), l'était par son ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, Pierre André Wiltzer. Il convient, enfin, de noter la présence de la Commission de l'Océan Indien (COI) et des Nations unies (NU).

10. A l'issue de la réunion du 20 décembre, les parties comoriennes ont signé un Accord sur les dispositions transitoires aux Comores (voir le texte de l'Accord en annexe). L'Accord prévoit la tenue des élections législatives avant la fin avril 2004. En outre, les parties comoriennes sont convenues de poursuivre les consultations qu'elles ont engagées sous l'égide de l'OIF sur la délicate question de la répartition des compétences, et d'en soumettre les résultats à l'Assemblée de l'Union pour décision.

11. Dans l'intervalle, des arrangements transitoires ont été convenus sur les questions suivantes :

- Douane : L'Accord prévoit la mise en place d'un Conseil de direction des douanes provisoire (CDD), chargé de superviser la collecte et le contrôle des opérations de perception des recettes douanières partagées. Le CDD comprend sept membres, à savoir un Directeur

général nommé par le Président de l'Union et trois Directeurs généraux adjoints nommés par les Iles autonomes, ainsi que trois experts internationaux mis à la disposition des Comores par les partenaires internationaux. Le Directeur général et les Directeurs généraux adjoints constituent une Direction des douanes chargée de la gestion des services de douane.

Il convient également de noter la mise en place d'un Comité dit d'harmonisation, dont l'UA est membre, aux fins de veiller à l'harmonisation des normes et structures douanières, ainsi que des données macro-économiques. Il s'agit, ce faisant, de tenir compte de l'évolution particulière de l'Ile d'Anjouan depuis l'éclatement de la crise sécessionniste, en 1997, et de faciliter sa réintégration dans la structure douanière de l'archipel.

- Budget transitoire

L'Accord prévoit l'ouverture d'un compte spécial à la Banque centrale des Comores (BCC), où toutes les recettes à partager seront déposées, et des transferts subséquents sur les comptes individuels des Iles et de l'Union, selon les quotes-parts mentionnées plus haut. Il reste entendu que ce transfert n'interviendra qu'après examen par le Comité d'harmonisation des budgets des Iles autonomes et de celui de l'Union, pour s'assurer qu'ils correspondent aux besoins respectifs de ces entités. Le cas échéant, le Comité d'harmonisation procédera à l'ajustement des taux des quotes-parts et, partant, du montant des budgets qui lui sont soumis.

- Dispositions sécuritaires : Les parties comoriennes sont convenues du déploiement d'observateurs civils et militaires de l'UA, pendant toute la période transitoires ainsi que de la mise à disposition des Présidents des Iles des forces de gendarmerie, et ce pendant la période transitoire et pour le besoin des élections. L'emploi de la gendarmerie pendant la période électorale ne pourra se faire qu'en étroite concertation avec la Commission nationale électorale indépendante (CNEI) et les observateurs militaires de l'UA.

12. Il convient, enfin, de noter que l'Accord prévoit la mise en place d'un Comité de Suivi présidé par l'UA. Ce Comité est chargé de veiller au respect des engagements pris et à l'interprétation des clauses de l'Accord.

b) Première réunion du Comité de Suivi

13. Le Comité de Suivi a tenu sa première réunion du 5 au 7 janvier 2003, à Moroni, sous la présidence de mon Envoyé spécial, Francisco Madeira. Ont pris part à la réunion les représentants des parties comoriennes signataires de l'Accord sur les dispositions transitoires aux Comores, ainsi que les représentants de la communauté internationale membres du Comité.

14. Au cours de cette réunion, le Comité de Suivi a pris les décisions ci-après (voir en annexe le Relevé des conclusions) :

- Douane : le Comité de Suivi a pris note de la nomination par le Gouvernement de l'Union du Directeur général des Douanes. Les Iles autonomes d'Anjouan, de Mohéli et de Grande Comore se sont engagées à communiquer, au plus tard le 7 janvier 2004, les noms des Directeurs généraux adjoints nommés par leurs Présidents respectifs. Le Comité de Suivi est convenu que les trois experts internationaux membres du CDD seront mis à disposition par la France, la Banque Mondiale et l'Union africaine, et que le Comité d'harmonisation serait présidé par un expert désigné par l'OIF.
- Budget : le Comité de Suivi s'est accordé sur l'ouverture immédiate du compte spécial auprès de la Banque centrale des Comores (BCC), tel que stipulé dans l'Accord du 20 décembre. Il a pris note de la mise en application, par décret du Président de l'Union, signé le 7 janvier 2004, du budget transitoire que constituent le budget de l'Union et ceux des Iles autonomes.
- Dispositions sécuritaires : le Comité de Suivi a été informé des efforts en cours en vue du déploiement des observateurs de l'Union africaine. Le Comité de Suivi a chargé l'Ambassadeur de France, par ailleurs représentant de la Présidence de l'Union européenne, en sa double qualité de membre du Comité et de Doyen du Corps diplomatique, d'entrer immédiatement en contact avec les parties comoriennes concernées, à savoir l'Union, d'une part, et les Iles autonomes, de

l'autre, pour faciliter la prise de mesures nécessaires, afin que la gendarmerie soit effectivement mise à disposition des Présidents des Iles autonomes, dans les conditions et termes spécifiés dans l'Accord, le 20 janvier 2004, au plus tard.

- Questions électorales : le Comité de Suivi a approuvé le calendrier électoral préparé par la CNEI. Ce calendrier prévoit la tenue des élections pour les Assemblées des Iles autonomes respectivement le 14 mars 2004 pour le premier tour et le 21 mars 2004 pour le deuxième tour, tandis que celles pour l'Assemblée de l'Union auront lieu respectivement le 18 avril 2004 pour le premier tour et le 25 avril 2004 pour le deuxième tour. Le Comité de Suivi a pris note de la signature, par le Président de l'Union, du décret portant convocation du corps électoral à l'élection de l'Assemblée de l'Union, ainsi que de la signature, par les Présidents des Iles autonomes, des décrets de convocation du corps électoral pour les élections aux Assemblées des Iles. Le Comité de Suivi a décidé de renouveler la composition de la Commission d'homologation, qui comprendra quatre (4) membres comoriens, à raison d'un membre par partie comorienne, et quatre (4) membres internationaux désignés par l'Union africaine, l'OIF, les Nations Unies et la Ligue des Etats arabes. Le Comité de Suivi a chargé le PNUD de coordonner l'assistance de la communauté internationale au processus électoral. Enfin, le Comité de Suivi a décidé de dépêcher aux Comores une mission conjointe comprenant les représentants de l'UA, de l'OIF, de la COI, de l'ONU et de la Ligue des Etats arabes, afin d'évaluer la situation prévalant dans chacune des Iles autonomes, aux fins de vérifier que les conditions requises pour un scrutin libre, transparent, équitable et démocratique sont remplies.

- Suivi de la mise en œuvre de l'Accord : le Comité de Suivi a recommandé à l'Afrique du Sud, pays coordonnateur des efforts régionaux sur les Comores, d'envisager une réunion de haut niveau des pays et organisations membres du Comité, pour procéder à une évaluation, à mi-parcours, de la mise en œuvre de l'Accord.

III. ETAT DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DU 20 DECEMBRE 2004

15. Depuis, la signature de l'Accord du 20 décembre, la situation dans l'archipel connaît une évolution globalement encourageante. Les parties comoriennes ont jusqu'ici respecté les engagements pris.

16. Les 13 et 14 janvier 2004, la Direction des douanes a tenu sa première réunion. Les travaux, qui se sont déroulés dans une bonne atmosphère, ont notamment porté sur la mise en place d'un système de suivi statistique des recettes douanières, l'harmonisation du tarif des douanes applicable sur l'ensemble du territoire douanier de l'Union et la réorganisation de l'administration générale des douanes dans la perspective d'une douane unique et commune. Le Conseil de direction des douanes devrait se réunir incessamment. J'ai désigné un expert tunisien pour représenter l'UA au sein de cette structure.

17. En outre, au moment de la finalisation du présent rapport, le Comité d'harmonisation tenait sa première réunion. Le Comité est présidé par M. Mamadou Lamine Loum, ancien ministre des Finances et ancien Premier ministre du Sénégal. Conformément au Relevé des Conclusions de la première réunion du Comité de Suivi, M. Loum a été désigné par le Secrétaire général de l'OIF, M. Abdou Diouf. L'UA est représentée au sein du Comité par un expert béninois.

18. Des efforts sont en cours en vue de mettre la dernière main sur le décret qui devrait formaliser la mise à disposition des Présidents des Iles des forces de gendarmerie. Comme indiqué plus haut, la mise à disposition devait être effective le 20 janvier 2004, au plus tard. Dès après la réunion du Comité de Suivi, l'ambassadeur de France a entamé des consultations avec l'ensemble des parties concernées pour faciliter la prise des mesures requises pour la matérialisation de la mise à disposition. A cet égard, un ensemble de propositions ont été soumises aux parties, lesquelles ont communiqué leurs positions. Au moment de la finalisation du présent rapport, des consultations étaient toujours en cours pour trouver un compromis acceptable par toutes les parties.

19. Le processus électoral a, lui aussi, connu des avancées significatives. Dès après la réunion du Comité de Suivi, la CNEI s'est attelée à la réactualisation des listes électorales. Les différentes échéances fixées à cet égard ont jusqu'ici été respectées. Il en va notamment ainsi des délais fixés pour le dépôt des

candidatures, qui a été clos le 25 janvier 2004. D'après la CNEI, 81 candidatures ont été enregistrées en Grande Comore, 79 à Anjouan et 30 à Mohéli.

20. Aux termes de l'Accord du 20 décembre 2003, la communauté internationale s'est engagée à accompagner les efforts des parties comoriennes par l'octroi d'une aide spécifique. Lors de sa réunion précitée, le Comité de Suivi s'est félicité de l'initiative prise par la France et la Banque mondiale de tenir, à Paris, une réunion consacrée à la mise en place d'un Fonds fiduciaire, en appelant, à cette occasion, aux donateurs pour qu'ils fassent montre de flexibilité dans l'affectation et le décaissement de leur assistance.

21. La réunion de Paris s'est tenue le 21 janvier. L'UA et l'Afrique du Sud – le pays coordonnateur des efforts régionaux sur les Comores – ont pris part à la réunion. Celle-ci a permis d'examiner la structure juridique du Fonds fiduciaire et son champ d'intervention, les engagements financiers des donateurs et la mission conjointe que les partenaires au développement doivent entreprendre aux Comores pour identifier les besoins à financer.

IV. ROLE DE L'UA DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DU 20 DECEMBRE

22. L'UA, dont l'implication dans la crise comorienne remonte à 1997, a, de concert avec ses partenaires au sein de la communauté internationale, un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre de l'Accord du 20 décembre. L'Organisation assure la présidence du Comité de Suivi. L'UA siège, en outre, au sein du Conseil de direction des douanes et du Comité d'harmonisation. Comme indiqué plus haut, j'ai désigné deux experts, l'un du Bénin et l'autre de la Tunisie, pour représenter l'UA au sein de ces deux organes. L'UA doit également désigner un expert qui siègera au sein de la Commission d'homologation, à laquelle incombe la responsabilité de valider les résultats des élections.

23. L'un des dispositifs essentiels de l'Accord du 20 décembre 2003 visant à promouvoir le climat de confiance et de sérénité nécessaire au bon déroulement du processus électoral a trait au déploiement, à la demande des parties comoriennes, d'un groupe d'observateurs. Un tel déploiement est prévu au chapitre IV de l'Accord du 20 décembre. Sur cette base, je recommande le déploiement immédiat d'une Mission d'observation de l'UA aux Comores (MIOC). La mission d'observation aurait pour mandat :

- de promouvoir la confiance entre les parties comoriennes pour faciliter le bon déroulement de la transition ouverte par l'Accord du 20 décembre ;
- d'aider à la création des conditions de sécurité requises sur chacune des Iles de l'archipel ;
- de veiller à ce que les conditions d'emploi de la gendarmerie pendant la période transitoire soient conformes à la lettre et à l'esprit de l'Accord du 20 décembre 2004 et de s'assurer que la Force comorienne de défense n'est pas impliquée dans le processus électoral ; et
- d'apporter, dans toute la mesure du possible, toute autre assistance qui serait requise pour faciliter le bon déroulement de la transition.

24. Compte tenu des exigences opérationnelles, la mission comprendra un nombre total de 42 observateurs, déployés sur les Iles d'Anjouan, de Grande Comore et de Mohéli. L'Etat-major de la Mission sera basé à Moroni, en Grande Comore. La MIOC sera déployée pour une durée de quatre mois, à compter de la date à laquelle la Mission sera devenue opérationnelle. Le budget estimatif du déploiement s'élève à environ 900 000 dollars, et sera financé à partir des ressources du Fonds pour la paix.

25. Je me propose, par ailleurs, de nommer incessamment un chef de bureau à Moroni. Ce poste est vacant depuis le décès, en avril 2003, de son précédent titulaire. En outre, l'UA contribuera au financement du processus électoral.

V. OBSERVATIONS

26. La signature de l'Accord du 20 décembre marque une avancée particulièrement significative dans la recherche d'une solution durable à la crise qui déchire l'archipel depuis 1997. Je suis particulièrement encouragé par l'évolution positive intervenue depuis lors aux Comores et par le sens des responsabilités dont les parties comoriennes ont jusqu'ici fait preuve. Je voudrais, à cet égard, informer l'Organe central que le Président Azali Assoumani a dépêché un émissaire auprès de la Commission pour réaffirmer l'attachement de son Gouvernement au respect scrupuleux de l'Accord du 20 décembre.

27. La communauté internationale a évidemment un rôle crucial à jouer pour faciliter l'aboutissement du processus en cours. A cet égard, je voudrais me féliciter des résultats positifs de la réunion de Paris. J'en appelle aux partenaires

bi et multilatéraux des Comores pour qu'ils accompagnent les efforts des parties comoriennes. Je me propose, dans les tout prochains jours, de prendre attache avec les autorités mauriciennes pour examiner avec elles, et conformément au mandat qui leur a été donné, les modalités de la tenue rapide d'une Table ronde consacrée au développement socio-économique de l'archipel.

28. A la lumière de ce qui précède, l'Organe central pourrait :

- exprimer sa satisfaction face à l'évolution positive de la situation aux Comores et exprimer sa gratitude au Président Thabo Mbeki et au gouvernement sud-africain, ainsi qu'aux pays de la région et de la Troïka, pour leurs efforts soutenus qui ont permis de faire avancer le processus de réconciliation aux Comores ;
- se féliciter de l'appui ferme apporté par les partenaires de l'UA (OIF, NU, UE, Ligue des Etats arabes et France) aux efforts en cours;
- exhorter les parties comoriennes à respecter scrupuleusement les engagements pris et à s'abstenir de tout acte ou démarche susceptible de fragiliser le processus actuel ;
- autoriser le déploiement de la MIOC, tel que proposé aux paragraphes 23 et 24 du présent rapport ;
- se féliciter des résultats de la réunion de Paris et demander aux partenaires des Comores d'accompagner les efforts actuels en vue de faciliter leur aboutissement ; et
- se féliciter des mesures déjà prises par la Commission pour faciliter la mise en œuvre de l'Accord du 20 décembre.