

UNION DES COMORES
ÉVALUATION DE NIVEAU NATIONAL

Rapport de synthèse

Volume I: Rapport principal

Novembre 2006

Evaluation pour le compte de la Commission Européenne





Cette Evaluation a été réalisée à la demande de:

l'Unité d'Evaluation commune à:

l'Office de la Coopération EuropeAid
la Direction Générale pour le Développement et
la Direction des Relations Extérieures

Cette évaluation a été réalisée par EGEVAL

L'évaluation a été gérée par l'Unité d'Evaluation, laquelle a également présidé le groupe de référence composé des membres des services EuropeAid, DG Développement et la Délégation de la CE à Maurice

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission Européenne ou celles des autorités de l'Union des Comores

Rapport de synthèse

Volume 1 **Rapport principal sans annexes**

Volume 2 **Annexes**

Volume 3 **Matrice d'information**

Volume 1 – Rapport principal

Table des matières

Liste des tableaux.....	
Liste des figures	
Liste des abréviations.....	
Résumé	
1 Objectifs et méthode de l'évaluation	15
1.1 Champ de l'évaluation.....	16
1.2 Approche méthodologique	17
1.3 Rappel de l'économie générale de l'évaluation.....	20
2 Contexte stratégique de la coopération avec les Comores	21
2.1 Politique de développement de l'UE	21
2.2 Politiques commerciales de l'UE avec les Comores	22
2.3 Contexte économique, social et politique.....	23
2.4 Politiques et stratégies de développement du gouvernement.....	25
2.5 Assistance et coordination des bailleurs de fonds	27
2.6 Interventions des bailleurs de fonds.....	28
3 Logiques d'intervention communautaire	30
3.1 L'aide programmable de niveau national	30
3.2 L'aide programmable de niveau régional	41
3.3 Autres interventions communautaires et leur articulation à l'aide programmable	45
4 Réponses apportées aux questions d'évaluation	48
5 Conclusions	94
5.1 Conclusions globales	94
5.2 Conclusions spécifiques.....	97
6 Recommandations	102
6.1 Recommandations globales	103
6.2 Recommandations spécifiques	105

Liste des tableaux

Tableau 1: Principaux secteurs d'intervention par pays et par période de programmation	17
Tableau 2 : Phases, étapes de travail et résultats attendus de l'évaluation de niveau national	20
Tableau 3 : Évolution sectorielle des décisions de financement de la CE 1994-2204, Union des Comores	29
Tableau 4 : Liste des interventions de la Banque mondiale 1994-2004, Union des Comores	30
Tableau 5: Évolution des contributions de la CE aux Comores	31
Tableau 6: Cadres d'obligations mutuelles STABEX	46
Tableau 7: Quantités de produits de rente exportées	58

Liste des figures

Figure 1 : Évolution de l'aide publique au développement 1994-2004, Union des Comores	28
Figure 2 : Comores, diagramme logique des effets du 7 ^{ème} FED.....	33
Figure 3 : Comores, diagramme logique des effets du 8 ^{ème} FED (initial 1997-2000)....	36
Figure 4 : Comores, diagramme logique des effets du 8 ^{ème} FED (révisé 2000-2002) ..	38
Figure 5 : Comores, diagramme logique des effets du 9 ^{ème} FED.....	40
Figure 6 : Océan Indien, diagramme logique des effets du 7 ^{ème} FED.....	42
Figure 7 : Océan Indien, diagramme logique des effets du 8 ^{ème} FED.....	43
Figure 8 : Afrique Australe, orientale et Océan Indien, diagramme logique des effets du 9 ^{ème} FED	44
Figure 9 : Importations annuelles de riz et de farine aux Comores.....	57
Figure 10 : Différents niveaux de cohérence	87

Liste des abréviations

ACP	Afrique-Caraïbes-Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AGR	Activité génératrice de revenus
AMI	ONG Aide Médicale Internationale
AMIE	Appui aux Micro-Entreprises
AMISEC	Mission africaine pour la sécurisation des élections aux Comores
ANE	Acteurs non-étatiques
APE	Association des pépiniéristes privés d'Anjouan
APEC	Projet d'appui au processus électoral
ARPEGE	Programme d'Education à l'Environnement
BCC	Banque Centrale des Comores
BDC	Banque de Développement des Comores
BEI	Banque Européenne d'Investissement
CA-ON	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National
CAC-GIE	Cellule d'Appui Conseil au Groupement d'Intérêt Économique Maison des Épices
CAO	Communauté de l'Afrique Orientale
CE	Commission Européenne
CF	Convention de financement
CICIBA	Centre International des Civilisations Bantu
CIEC	Commission insulaire des élections aux Comores
CNDRS	Centre National de Développement et de Recherche Scientifique
CNEC	Commission nationale des élections aux Comores
COI	Commission de l'Océan Indien
COM	Cadre d'obligations mutuelles STABEX
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Marché Commun de l'Afrique Australe et Orientale)
CSFF	Comité de Suivi du Fonds Fiduciaire
CTGFF	Cellule Technique de Gestion du Fonds Fiduciaire
DAO	Dossier d'appel d'offres
DECVAS	Programme de Développement des Cultures Vivrières et Appui Semencier
DRINEA	Développement Rural Intégré Nord-Est Anjouan
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DSP	Document de stratégie pays
EPT	Éducation pour tous
FADC	Fonds d'appui au développement communautaire
FED	Fonds Européen de Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité de Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GCRMN	Global Coral Reef Monitoring Network
GRN	Gestion des ressources naturelles
HCCS	Haut Conseil de Coordination et de Suivi de la Conférence des Partenaires au Développement
ID	ONG Initiative Développement
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Autorité Intergouvernementale pour le Développement)
IMAD	Initiative multilatérale d'allègement de la dette
IPPTÉ	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

INRAPE	Institut National de Recherche Agricole, de Pêche et de l'Environnement
IOV	Indicateur objectivement vérifiable
MECK	Mutuelles d'Épargne et de Crédit des Comores
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OSC	Organisations de la société civile
OMC	Organisation Mondiale pour le Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique Agricole Commune
PAFR	Projet d'Appui aux Filières de Rente
PARITE	Programme d'Appui Régional aux Initiatives Télématique des pays Membres de la COI
PASEC	Programme d'appui au secteur de l'éducation
PCD	Programme de Coopération Décentralisée
PDLC	Projet de développement local et communautaire
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Plan Indicatif National
PIR	Plan Indicatif Régional
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPMR	Programme pluriannuel de microréalisations
PRE	Programme Régional Environnement
PRIDE	Programme de Développement des Échanges entre les pays de l'Océan Indien
PRPV	Programme Régional de Protection des Végétaux dans l'Océan Indien
RIFF	Regional Integration Facilitation Forum
RFI	République Fédérale Islamique des Comores
SPG	Système de préférences généralisées
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
STABEX	Fonds de stabilisation des importations
UA	Union Africaine
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UTG	Unité Technique de Gestion

Résumé

Objectif de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation était d'analyser la coopération de la Commission Européenne avec les Comores afin de l'apprécier en utilisant les critères du CAD (Comité d'aide au Développement de l'OCDE), les 3C (cohérence, complémentarité et coordination) et les questions transversales pertinentes. L'évaluation a également porté sur la cohérence avec le niveau régional. Couvrant la période 1996-2005 (et 1996-2007 en termes de programmation), elle a porté sur les 7, 8 et 9^{ème} FED.

Les résultats de cette évaluation fournissent aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la CE avec les Seychelles. Ils permettent aussi de tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission.

Principaux constats

Les stratégies développées par la CE au travers de ses documents de programmation ont répondu aux besoins du pays et de chacune des îles qui le constituent. Le changement de secteur de concentration à chaque nouvelle programmation brouille la visibilité du processus de définition de la stratégie de réponse aux défis du développement et de la lutte contre la pauvreté. Les gouvernements n'ayant pas eu la capacité d'élaborer en propre leurs priorités, la correspondance avec celles des stratégies communautaires est largement formelle. La participation active des parties prenantes s'est mise en place à partir du 9^{ème} FED et l'appui de la cellule d'appui à l'ON lui a permis de prendre une portée certaine. Les événements politiques ont cependant, sur la période, surdéterminé la démarche normale de programmation. Le choix de mettre l'accent sur les structures communautaires, puis

communales avec le 9^{ème} FED, a été une réponse adaptée au contexte à la fois politique et social.

Les interventions de la CE en matière de déchets, inscrites sur un engagement de long terme (depuis 1996), n'ont pas contribué à la maîtrise des déchets dans les principales villes et pas même à Moroni, la capitale, où le plan d'urgence a été réalisé. Le plan lui-même a été réalisé avec efficacité, mais en dehors des structures administratives chargées du secteur à plus long terme. Ses acquis en termes d'exécution du service de collecte n'ont pas été repris et rien n'a été fait pour le recyclage ni même le traitement des déchets stockés à la décharge de Sé-léa. La mise à l'étude de la politique sectorielle et du plan d'investissement correspondant n'a pas abouti à son appropriation par le gouvernement du fait de dysfonctionnements dans les modalités d'exécution de la prestation. Le cadre institutionnel n'a pas été amélioré par cette intervention de la CE. Les appuis à la gouvernance et le programme de coopération décentralisée du 9^{ème} FED doivent instaurer la décentralisation de la gestion des déchets et entrepris des initiatives en la matière avec les collectivités locales.

Les interventions de la CE dans le secteur des infrastructures de transport ont amélioré les tronçons ou les équipements identifiés, mais en ayant dû faire face à de nombreuses difficultés soit politiques, soit techniques. Ces difficultés en ont réduit l'utilité (accès maritime à Mohéli) ou la durabilité (routes avec un manque complet d'entretien et de protection des ouvrages). Aucune innovation quant aux modalités d'exploitation des infrastructures (port de Moroni) ou de gestion du secteur n'a pu être introduite. Au contraire, le dispositif institutionnel s'est dégradé sur la période. Les interventions ont bien facilité les échanges pour les fragments de réseau qui les concernaient, mais l'envergure des investissements a été trop minime pour avoir

un réel effet d'entraînement, au niveau national, sur l'accès aux services de base ou aux marchés urbains pour les produits agricoles.

Les interventions de la CE dans le domaine de l'agriculture ont contribué à améliorer les systèmes de production agricole dans leurs domaines d'intervention (production vivrière et cultures de rente). Elles ont adopté une approche de filière qui a permis à tous les opérateurs (producteurs, transformateurs et commerçants) de bénéficier d'appuis et de conseils. La diminution des prix des produits vivriers pour les consommateurs a été un indicateur de succès indéniable quoique partiel pour ce qui est de l'augmentation significative de la production vivrière. Par rapport à la filière de rente, les résultats des interventions qui se sont échelonnées sur plus de 10 ans, ne sont pas encore consolidés. Ils sont menacés par la faiblesse de la prise en compte de la rentabilité des options retenues et par un déficit d'appropriation des structures de promotion mises en place pour représenter les acteurs de la filière. La gestion des ressources naturelles n'a pas été une priorité des interventions de la CE dans la période sous revue et pratiquement aucune amélioration n'a pu être constatée (particulièrement pour l'île d'Anjouan).

Les interventions de la CE en matière de promotion des entreprises privées n'ont pas réussi à mobiliser des porteurs de projets susceptibles d'augmenter leur contribution à la croissance économique des Comores. Chacun des volets, FED comme BEI, a eu à faire face à des usages opportunistes de ses capacités de cofinancement comme d'appui-conseil. L'instabilité du contexte, sur l'ensemble de la période, a contribué à ne pas réussir à mettre en œuvre des mesures correctives. Il n'a pas été possible de mobiliser l'appui du gouvernement. L'intégration à l'économie régionale et internationale n'a pas été améliorée, que ce soit par les dynamiques internes des entreprises appuyées ou par de rares participations à des foires à l'extérieur sur financement des programmes régionaux de la CE.

Les programmes de microréalisations et de la coopération décentralisée de la CE ont effectivement porté une démarche participative, même si des faiblesses ont pu être identifiées, notamment en termes de prise en compte de la dimension du renforcement des capacités. Cette dimension a été bien prise en compte dans le programme de coopération décentralisée du 9^{ème} FED. Les interventions de la CE de mobilisation des acteurs non-étatiques ont eu lieu dans une phase politique extrêmement difficile dans l'histoire des Comores. Elles ont réussi – dans une situation de quasi-absence de l'État – à assurer la continuité des investissements dans le secteur social au profit des populations les plus démunies et à reconstruire des rapports constructifs de coopération entre les associations communautaires, certains services administratifs et le programme. Elles ont donc bien amélioré durablement (par le biais de choix techniques privilégiant la robustesse des bâtiments et des équipements) le cadre de vie des populations. Elles ont contribué à donner une direction et une présence aux interventions publiques de lutte contre la pauvreté dans l'attente de politiques nationales et locales reposant sur une stratégie de développement durable.

Sur le plan de la conception, l'intervention de la CE dans le secteur de l'éducation pour le 9^{ème} FED donne les garanties nécessaires pour contribuer à améliorer autant l'accès à l'éducation que les performances qualitatives et quantitatives dans la fourniture des services d'éducation. La gamme des activités est complète. Les moyens sont certes insuffisants pour résoudre en une seule période de programmation les graves handicaps identifiés, mais ils seront plus que suffisants du point de vue de la capacité d'absorption du système actuel. Par contre, il manque une priorisation des activités par domaine, de manière à éviter le saupoudrage. La concurrence entre les îles n'a pas été neutralisée dans les phases de préparation. En termes de mise en œuvre, les délais de mobilisation de l'assistance technique comme les profils effectivement mobili-

sés constituent déjà un facteur de risque pour l'efficacité du programme.

Les interventions de la CE en faveur de la bonne gouvernance et de la démocratie ont contribué à consolider l'État de droit, l'union nationale et la gouvernance locale. Elles ont eu un impact positif sur la démocratie, même si la durabilité des dispositifs en place est mise en doute. Elles ont de fait contribué à créer les conditions favorables à la mise en œuvre d'une politique de développement orientée vers la lutte contre la pauvreté au niveau des programmes liés à la bonne gouvernance comme par le biais de l'intervention en faveur de l'éducation, secteur de concentration du 9^{ème} FED.

Les modalités de mise en œuvre des interventions de la CE donnent la priorité à la garantie de bonne utilisation des fonds, ce qui retarde et complique de manière non proportionnée la réalisation des objectifs des interventions, particulièrement en termes d'impact et de durabilité. Ces limitations sont liées pour une part au pourcentage insuffisant de l'aide mis à disposition du dispositif de programmation, de mise en œuvre et de suivi pour augmenter ses capacités, notamment par l'externalisation. Cela entraîne des retards et faiblesses dans la programmation et la préparation des interventions, sans apporter des garanties de bonne fin et de partenariat proportionnelles. Les délais inhérents à la sélection des prestataires ou à l'achat des équipements ne sont pas anticipés et mettent sous pression les équipes dès lors qu'elles sont en place, les incitant à faciliter les décaissements plutôt que les dynamiques participatives ou de dialogue de politique. Les ressources financières et physiques sont généralement suffisantes.

Il y a bien eu une évolution positive de la qualité des documents de planification stratégique au niveau national et régional (DSP/PIN et DSR/PIR) en matière de cohérence avec les priorités globales de la CE. La description du cadre plus largement politique dans lequel opère la coopération de la CE s'est également améliorée. Cependant,

la préparation technique des projets et programmes ne prend que très inégalement et en général mal en compte les orientations sectorielles de la CE et l'acquis communautaire.

La coordination entre les bailleurs de fonds a été difficile jusqu'en 2002 malgré plusieurs relances. Il y avait plus une spécialisation par secteur afin d'éviter des recouvrements qu'une recherche de complémentarité ou de synergie. Ce sont les problèmes internes des Comores qui ont provoqué une intensification de la coordination des bailleurs. La coordination a rendu possible des actions concrètes d'urgence comme l'établissement du Fonds Fiduciaire multi-bailleurs, la Conférence des Partenaires ou le Fonds Thématique pour les élections. Les fonds réunis, résultat de la Conférence, sont l'exemple d'un résultat concret en matière de coordination des bailleurs et de complémentarité de leurs interventions.

Malgré les dispositifs de programmation tant régionaux que nationaux de l'aide communautaire, les Comores ont eu des difficultés à faire entendre leur voix et ont été de fait relativement marginalisées dans la mise en œuvre des programmes régionaux (prédominance de Maurice et Madagascar). Dans la mise en œuvre des programmes, les zones de contact ont été restreintes en dehors des secteurs ruraux et environnementaux, mais la cohérence de principe a été forte (au même titre que pour les autres pays de la région). L'impact des programmes régionaux sur les interventions de niveau national a donc été faible et la réciproque pratiquement inexistante.

L'appréciation générale pour les Comores est celle d'un impact limité des autres instruments communautaires sur l'aide programmable qui a été soumise à des contraintes exogènes beaucoup plus importantes liées à l'instabilité du contexte politique, et donc à des conditions de mise en œuvre particulièrement difficiles. Le STABEX fait figure d'exception, avec des liaisons fortes et positives avec les appuis à la production agricole. Les montants mobilisés par les autres instruments ont été mo-

destes en comparaison de l'aide programmable.

La programmation des interventions de la CE a pris en compte plutôt formellement les priorités transversales (gouvernance, genre, environnement) et n'a pas développé de manière opérationnelle le principe de mainstreaming. Les projets eux-mêmes ont été pratiquement entièrement focalisés sur leurs objectifs propres, sans introduire des volets, composantes ou approches relevant des priorités transversales. En l'absence de prise en compte en amont, il n'a naturellement pas été possible d'identifier des avancées concrètes quand les domaines de la gouvernance, de l'environnement et du genre étaient des priorités transversales. Par contre, la gouvernance et l'environnement ont donné lieu à des projets spécifiques. La dimension genre a été clairement négligée par les interventions de la CE, avec un début d'amélioration avec la mise en œuvre du 9^{ème} FED.

Principales conclusions

Les interventions de la CE ont répondu aux besoins de la croissance économique du pays ainsi qu'aux urgences liées à la restauration de l'État de droit, en prenant en compte les différentes îles. Elles ont été en général convergentes avec les priorités du gouvernement, sauf pendant les périodes de troubles et sur la question de la priorité à donner au secteur des infrastructures de transport. Les processus et les produits de l'analyse stratégique et de la programmation ont cependant primé sur le sens et l'identification réaliste des résultats attendus. Le dialogue de politique a eu une qualité inégale, et est parfois resté largement formel, du moins au niveau de la stratégie-pays. Cette situation a créé progressivement un déficit de partenariat qui a été fortement ressenti pendant la période d'absence d'une représentation permanente de la CE.

La quantité comme la qualité des éléments d'information et d'analyse des DSP élaborés spécifiquement pour définir la stratégie de réponse ont été insuffisantes pour fonder de manière cré-

dible une vision communautaire des politiques et des bonnes pratiques (sur la base par exemple des acquis communautaires) et donc un dialogue constructif avec le gouvernement comme avec les autres parties prenantes. La délégation comme le siège n'ont pas eu le volant de ressources financières nécessaire pour mobiliser des appuis spécifiques en expertise (études macroéconomiques, analyse stratégique sectorielle, etc.) et en savoir-faire (facilitation des phases de concertation) pour éviter une certaine marginalisation de la démarche stratégique (dans un domaine où les principaux bailleurs de fonds sont restés en concurrence) au bénéfice d'une programmation plus conventionnelle.

Il a manqué dans la stratégie-pays une gestion par résultats plutôt que par séquence de programmation ; la détermination d'un changement de secteur de concentration n'est pas argumentée sur la base des résultats acquis (ou de l'impossibilité d'atteindre les résultats attendus), mais plutôt sur la pertinence d'un nouveau secteur de concentration. L'entrée dans un secteur de concentration est rarement anticipée et préparée dans la période de programmation précédente. Le désengagement progressif d'un secteur de concentration n'est pas envisagé dans la période de programmation suivante. Les volumes des PIN des petits pays insulaires n'autorisant qu'un secteur de concentration, le phénomène est amplifié.

La coopération entre la CE et les Comores depuis le 8^{ème} FED a été marquée par un fort engagement dans le domaine de la gouvernance (dialogue politique et mise en œuvre des projets spécifiques d'appui à la restauration d'un État démocratique). Ces appuis ont été réalisés en dépit d'une quasi-absence de cette thématique dans les documents de stratégie et de programmation. Ce déséquilibre entre la place accordée à la gouvernance dans les DSP et PIN et son rôle réel dans la mise en œuvre de la coopération et du dialogue politique handicape le développement des stratégies d'appui à la bonne gouvernance à long terme. Celle-ci est, particulièrement aux Co-

mores, un préalable à une mise en œuvre efficace de tous les projets et programmes à venir et de la pérennité de leurs acquis.

Les délais d'instruction et de démarrage de l'exécution des projets ont été très importants, mais ils sont acceptés comme une contrainte nécessaire par le gouvernement et, dans une moindre mesure, les bénéficiaires (déficit de communication). Il en va de même pour les durées exigées par la plupart des procédures d'appel d'offres (hormis pour les fournitures, pour lesquelles il y a inadéquation entre la lourdeur des procédures et le volume des achats correspondants). L'effectivité de la contrepartie en termes de sécurisation de l'emploi des fonds publics est reconnue et appréciée. Il n'en va pas de même pour la qualité de la conception des projets, particulièrement en termes de dispositifs de mise en œuvre et surtout de suivi-évaluation.

Les règles de durée de vie des projets et les délais d'instruction et démarrage raccourcissent la période de mise en œuvre d'activités généralement trop ambitieuses. Elles mettent sous pression les unités de gestion des projets qui se focalisent alors sur les décaissements plutôt que sur les processus, la démarche participative, le dialogue, avec un impact négatif sur les résultats et surtout sur la durabilité des interventions de la CE. Les taux de décaissements sont quant à eux, sauf contentieux ou blocage exogène majeur, pratiquement toujours satisfaisants. Il y a généralement sur cet aspect une convergence d'intérêt avec l'attente la plus élémentaire de l'administration et du personnel politique.

Les unités de gestion des projets n'ont généralement pas la capacité de faire obstacle à une dénaturation du sens du projet ou de ses procédures par l'environnement politique et, dans une moindre mesure administratif, dans lequel il s'inscrit, comme dans le cas de l'utilisation des crédits pour les PME. Le dispositif de suivi et la Délégation sont restés inefficaces pour résoudre ce type de situation. Les projets acquièrent, une fois lancés, une forme

d'inertie qui rend extrêmement difficile l'obtention de toute sanction ou suspension, quelle qu'en ait été sa nécessité pour l'atteinte des résultats attendus. Dans une certaine mesure, les arbitrages en termes de dégradation des relations de partenariat et de surcoûts induits prennent en général le pas sur le respect des termes de la convention de financement.

Le dispositif de suivi a été une faiblesse majeure de tous les projets sous revue. Les dysfonctionnements se retrouvent dans (i) l'absence de système d'alerte en cas de blocage interne (conflits au sein des équipes chargées du projet ou avec l'administration) ou d'interférences externes (octroi des prêts sans respecter les critères initialement convenus, pressions pour défendre les intérêts d'un concessionnaire ou d'un prestataire); et (ii) l'incapacité de mesurer les effets du projet, que ce soit par manque de situation de référence ou par insuffisance d'investissement dans la conception et la mise à jour des indicateurs prévus dans le cadre logique.

L'absence temporaire (2000-2004) d'une représentation permanente de la Délégation aux Comores a constitué un facteur aggravant pour les dérives des projets. Un phénomène de perte de contact s'est opéré qui met en lumière l'inadéquation des dispositifs de suivi des projets et la partie informelle et relationnelle du suivi dans des conditions normales, c'est-à-dire de présence sur place d'un représentant de la CE.

Les principes de base de l'aide programmable communautaire aux différentes périodes couvertes par l'évaluation ont systématiquement été présentés dans les documents de programmation et sont restés fondateurs de la pratique de mise en œuvre de cet appui aux Comores. L'amélioration de la qualité de la présentation des principes fondamentaux de la coopération communautaire a été nette entre les 7/8^{ème} FED et 9^{ème} FED.

La liaison des pratiques, même au niveau des contributions à l'élaboration des politiques sectorielles, avec l'acquis

communautaire soit très large (orientations des politiques communautaires), soit plus focalisé sur les pays ACP, est généralement faible. Le degré de maîtrise des connaissances spécifiques relatives aux orientations communautaires en matière de politique sectorielle (ou sous-sectorielle comme la gestion des déchets) est insuffisant. Il ne permet pas d'assumer un leadership dans le dialogue de politique, basé sur autre chose que le poids de la contribution financière

Principales recommandations

1. L'élaboration conjointe de la stratégie de réponse aux contraintes du développement doit mobiliser des moyens financiers et humains beaucoup plus importants et sur une plus longue période pour que le partenariat trouve son sens au travers d'un dialogue de politique qui fait émerger des convergences à partir d'une vision communautaire des enjeux à court et moyen terme. Les fonds sur TCF n'étant pas adaptés puisque ressortant comme un coût de transaction direct pour le partenaire, une ligne particulière doit être prévue dans le budget de fonctionnement des services de la CE.

2. L'élaboration de la programmation doit faire apparaître dans son argumentaire de choix de changement de secteur de concertation l'atteinte des résultats attendus ou l'impossibilité de les atteindre sur la base des résultats du dispositif de suivi-évaluation. Le passage d'un secteur de concentration à l'autre doit être anticipé une période de programmation à l'avance pour disposer d'études de conception et de justification qui n'aient pas été soumises à des calendriers aberrants et pour réduire les délais d'instruction des propositions de financement. Des dispositions de désengagement d'un secteur de concentration doivent être prévues dans la période de programmation suivante (mesures d'accompagnement, renforcement de capacités, expertises ponctuelles) pour contribuer à renforcer le potentiel de durabilité de l'approche.

3. Il faudrait accorder dans les prochains DSP et PIN à la dimension de la gouvernance la place qu'elle a de fait

dans la coopération avec les Comores depuis de nombreuses années. Malgré une évolution politique favorable, la situation aux Comores reste fragile et le chantier de restructuration de l'État et de l'administration est considérable. Il serait alors opportun de programmer dès maintenant, en accompagnant les activités du secteur de concentration, des programmes d'appui à la bonne gouvernance à long terme au lieu de les mettre en place dans l'urgence comme cela a été fait lors des dernières années.

4. Les délais d'instruction sont statistiquement prévisibles et leurs effets négatifs sont plus liés au fait de ne pas être anticipés dans la programmation que d'exister. Dans les cas où ils sont clairement anticipés dans la programmation, les parties prenantes sont en mesure d'ajuster leurs attentes et leurs autres stratégies de réponse. Il faut donc en tout premier lieu mettre en avant une programmation réaliste, c'est-à-dire 1 à 2 ans d'instruction selon la nature du projet et un an de mise en place avant le démarrage en vraie grandeur des activités.

5. En matière de marchés de fournitures, il y a lieu de tenir compte des très faibles volumes d'achats pour alléger considérablement les procédures, surtout pendant la période de démarrage des projets (6 premiers mois). Ce sont des achats financièrement sans portée réelle (une voiture, quelques ordinateurs équipés) qui freinent la mise en œuvre des premières activités des unités de gestion. Alternativement, une centrale d'achats de niveau régional pourrait être une solution.

6. Les bénéficiaires des projets n'ont pas lieu de pâtir des contraintes administratives qui sont à la base des retards de mise en place des interventions de la CE. La durée de fonctionnement des projets doit être maintenue telle qu'elle a été prévue initialement, ce qui suppose que les 3 ou 5 ans initiaux doivent commencer à courir à partir du moment où le projet est opérationnel. En poussant la logique de partenariat et du primat du bénéficiaire/usager sur les procédures admi-

nistratives et budgétaires, l'opérationnalité de la structure de mise en œuvre pourrait donner lieu à une forme de réception qui marquerait le début du projet. Les périodes d'incapacité liées à des dysfonctionnements internes à l'unité de gestion ou aux procédures internes de la CE (changement de l'assistance technique par exemple, non-approvisionnement des comptes) devraient induire une prolongation correspondante de la convention de financement. Lorsque la création et la mobilisation d'une dynamique est considérée comme un préalable à la réalisation des interventions, de manière à susciter une appropriation par les bénéficiaires et donc une durabilité des acquis, des durées au-delà de 5 ans doivent pouvoir être considérées.

7. Le suivi-évaluation doit être pris en charge par d'autres responsables que ceux auxquels il est affecté actuellement. Il faut donc que la fonction soit spécifique en positionnant en Délégation un responsable du suivi-évaluation, éventuellement fonctionnellement rattaché à l'Unité d'évaluation au siège de la CE. A défaut, le problème de justification de l'utilité même de l'aide communautaire auprès du public persistera.

8. Une représentation permanente de la CE aux Comores et, plus largement, dans chacun des pays où elle met en œuvre des projets est incontournable. L'importance des enjeux aux Comores, pour les années à venir, en termes de gouvernance et de développement justifient la mise en place d'une structure plus importante que le dispositif actuel.

9. L'effort de visibilité sur les principes fondateurs de l'aide communautaire doit être renforcé et pour cela nécessite d'être géré de manière spécifique (et non pas seulement comme un aspect de chaque projet). Il doit intervenir en tout premier lieu pendant l'élaboration de la programmation, en concertation avec les parties prenantes. Il doit également être mobilisé pendant et après les moments forts du cycle des projets (lancement, évaluation mi-parcours, clôture et évaluation finale).

10. Le lien entre les interventions de la CE et les orientations sectorielles (et

plus largement l'acquis communautaire) doit être considéré comme une étape de la conception de la programmation de la stratégie-pays et de la conception de chacun des projets. Une première étape doit être l'identification et la présentation des documents communautaires définissant les modalités de mise en œuvre d'une politique sectorielle ou d'un outil (comme par exemple les programmes de coopération décentralisée ou l'appui budgétaire). Une seconde étape doit être le renforcement des capacités des représentants de la CE engagés dans le dialogue de politique, soit en interne (formation continue), soit par l'apport d'expertise (disponible au siège ou mobilisée auprès de consultants). Un indicateur de cohérence verticale¹ devrait figurer dans le cadre logique des projets au niveau de l'objectif spécifique.

11. L'analyse genre doit devenir un instrument de base pour la programmation et la mise en œuvre de la politique de coopération de la CE aux Comores. Des indicateurs précis et vérifiables doivent être intégrés dans les systèmes de monitoring des programmes et au niveau de la stratégie pays. Les publications de la CE sur la question doivent être présentes dans les délégations et unités de gestion des programmes. Le dialogue politique avec les Associations Non Étatiques et l'État doit intégrer cette dimension – notamment en ce qui concerne la constitution des groupes de référence et des sujets traités.

¹ Cohérence entre politiques de développement de la CE, concepts sectoriels et interventions concrètes du terrain

1 Objectifs et méthode de l'évaluation

Les évaluations de niveau national de la coopération de la Commission Européenne (CE) avec Maurice, les Seychelles et les Comores ont été confiées le 13 décembre 2005 au GIE EGEVAL dans le cadre du contrat EVA/100-943.

Les termes de référence de la présente triple évaluation sont joints en annexe 1.

Le présent document constitue le rapport final pour Les Comores prévu dans la proposition technique et financière (note de lancement) approuvée le 23 janvier 2006. Il comporte la présentation de la méthodologie commune aux trois pays et les sections suivantes:

- Le contexte stratégique de la coopération avec la CE ;
- Les logiques d'intervention de l'aide programmable ;
- Les autres interventions communautaires et leur articulation à l'aide programmable ;
- Les questions évaluatives, les critères de jugements et les indicateurs proposés dans le rapport préliminaire final adopté par le groupe de référence ;
- La réponse aux questions évaluatives ; les informations et analyses au niveau des critères de jugement et des indicateurs sont présentées dans la matrice d'information jointe en annexe ;
- Les conclusions d'ordre général et spécifiques ainsi que les recommandations qui en découlent.

et en annexes :

- Les termes de référence ;
- La matrice d'information avec la validation des critères de jugement et l'information des indicateurs ; ce document constituant un document de travail commun à l'équipe et au groupe de référence, le style rédactionnel peut être relativement sommaire ; un effort est fait au niveau des critères de jugement (CJ) pour avoir une synthèse claire des indicateurs ;
- Les fiches de projet
- La présentation succincte de l'équipe d'évaluation ;
- L'état des engagements communautaires au titre des 7, 8 et 9^{ème} FED ;
- La méthodologie de la phase de terrain ;
- L'état de la documentation mise à disposition et collectée ;
- La liste des personnes rencontrées.

L'objectif principal de l'évaluation était d'analyser la coopération de la Commission Européenne avec les Seychelles afin de l'apprécier en utilisant les critères du CAD (Comité d'aide au Développement de l'OCDE²), les 3C (cohérence, complémentarité et coordination) et les questions transversales pertinentes. L'évaluation a été réalisée séparément pour les trois pays et elle a également porté sur la cohérence avec le niveau régional (ils sont tous trois couverts par la Délégation de Maurice). Sur la base des conclusions de l'évaluation, deux catégories de recommandations ont été élaborées : des recommandations d'ordre général qui visent les facteurs stratégiques pour l'amélioration de la coopération de la CE avec le pays concerné, mais plus généralement les pays ACP³ ; des recommandations spécifiques, plus opérationnelles, visant à appuyer la mise en œuvre du 9^{ème} FED et l'exercice en cours de

² Organisation de Coopération pour le Développement Économique

³ Afrique, Caraïbes, Pacifique

programmation du 10^{ème} FED⁴ aux Comores.

L'évaluation, couvrant la période 1996-2005 (et 1996-2007 en termes de programmation), a porté sur les 7, 8 et 9^{ème} FED.

Les résultats de cette évaluation fournissent aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la CE avec Les Comores. Ils permettent aussi de tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission.

La politique de coopération au développement de la Communauté Européenne est basée sur les principes généraux énoncés dans l'article 177 du traité instituant la Communauté Européenne ainsi que sur l'Accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, qui met dans son article 1 un accent particulier sur l'objectif de réduction de la pauvreté.

Outre les financements dégagés sur les FED, chacun de ces trois pays a bénéficié **d'aides non programmables**, telles que le STABEX, les dividendes des accords commerciaux (sur les produits agricoles, notamment le sucre pour Maurice, et la pêche, particulièrement pour les Seychelles), des prêts de la Banque Européenne d'Investissement, des aides à l'ajustement structurel, de l'aide d'urgence et des lignes budgétaires communautaires. Les effets de ces différents instruments financiers ont été pris en compte dans l'évaluation à la mesure de la mise à disposition de l'information par les services concernés de la Commission.

La **dimension régionale** est une composante essentielle de la coopération de la CE avec ces pays. Elle se focalise de manière marquée sur les préoccupations environnementales. Les ressources du PIR 8^{ème} FED ont été globalement de 30 M€ (dotation). Une question importante est celle de la cohérence avec les programmations et politiques nationales.

La démarche méthodologique de la présente évaluation est définie par son champ, ses sources et l'approche des logiques d'intervention. Son économie générale, approuvée par la Commission dans la note de lancement, fait l'objet ci-après d'un rappel.

1.1 Champ de l'évaluation

Il s'agit d'analyser pour chacun des pays et au niveau de l'ensemble régional auquel ils appartiennent les 5 critères d'évaluation du CAD (pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité), la question des 3C (cohérence, complémentarité, coordination) et les questions transversales que sont la gouvernance, l'égalité homme-femme et l'environnement, pour la période de 1996-2007.

L'analyse de la mise en œuvre des programmes de coopération de la CE et de sa pratique a mis un accent particulier sur **l'efficacité** et **la pertinence** des interventions réalisées entre 1996 et 2005 ainsi que sur les effets attendus des programmes en cours (2002-2007).

Les domaines couverts par l'évaluation ont été les secteurs de concentration des 7, 8 et 9^{ème} FED. Une attention particulière a été accordée aux projets et mesures du 9^{ème} FED, dans l'esprit d'une meilleure pertinence des recommandations pour la programmation du 10^{ème} FED.

Les termes de références spécifient les secteurs à couvrir par l'évaluation : eau et assainissement, éducation et coopération décentralisée. Les grands secteurs d'intervention de la CE par pays et par période de programmation ont été, sur la base des DSP/PIN, les suivants :

⁴ Fonds Européen de Développement

Tableau 1: Principaux secteurs d'intervention par pays et par période de programmation

Secteur ou thème	MAURICE			COMORES			SEYCHELLES		
	VII FED	VIII FED	IX FED	VII FED	VIII FED	IX FED	VII FED	VIII FED	IX FED
Infrastructures	X			X	X				
Développement rural	X			X					
Eau potable								X	
Assainissement		X	X		X			X	X
PME		X					X		
Education						X			
Microréalisations			X	X	X	X			
Gouvernance						X	X		X

Il a donc été jugé important par le Consultant, avec l'accord du Groupe de référence, d'élargir les domaines à couvrir à chacun de ces grands secteurs d'intervention communautaire.

La dimension régionale est un objet spécifique de la présente évaluation dans la mesure où elle constitue un enjeu stratégique à la fois pour le développement des pays concernés et pour la cohérence de la coopération de la CE.

1.2 Approche méthodologique

1.2.1 La base documentaire

Les principaux documents de référence de niveau national, relatifs respectivement aux périodes de programmation des 7, 8, et 9^{ème} Fonds européen de développement (FED), sont :

- le Programme indicatif national (PIN) 1996-2000 du cadre de la coopération entre Les Comores et la Communauté Européenne signé sous le second protocole financier de la Convention de Lomé IV (8^{ème} FED) ;
- le Document de stratégie pays (DSP) et le Programme indicatif national pour la période 2002-2007 (9^{ème} FED) ;
- la revue mi-parcours du 9^{ème} FED.

Ces éléments sont complétés par les rapports relatifs aux programmes et projets de la CE ainsi que les analyses, contributions, articles relatifs au contexte et aux projets des autres bailleurs de fonds. La documentation utilisée est présentée en annexe 7 (état de la documentation).

1.2.2 L'analyse de la logique d'intervention

L'analyse de la stratégie de coopération met à jour la hiérarchie des objectifs ainsi que les résultats et impacts qui y sont associés.

Les objectifs globaux correspondent ainsi aux priorités fondamentales des politiques de développement des différents bailleurs et sont soutenus par des objectifs intermédiaires. Ceux-ci sont atteints au travers d'objectifs spécifiques pour les principaux secteurs d'intervention. Enfin, les objectifs opérationnels soutiennent les objectifs spécifiques et correspondent aux principales actions programmées au sein des secteurs d'intervention.

Aux objectifs correspondent des résultats attendus, selon une hiérarchie identique.

Le diagramme logique des effets présente les relations de causalités considérées initialement (par les rédacteurs des CSP et PIN) entre objectifs, actions et résultats attendus. Il est établi pour chaque période de programmation. Si la comparaison des diagrammes des différentes périodes de programmation fait apparaître des similitudes

et donc une forte continuité, alors une logique d'intervention dite «globale» portant sur l'ensemble de la période couverte par l'évaluation est définie.

L'analyse des diagrammes des effets est à la base de la définition de questions évaluatives adaptées au contexte spécifique de l'évaluation.

1.2.3 La couverture des questions d'évaluation

L'évaluation pour chacun des pays est basée sur des questions d'évaluation qui sont proposées après l'examen des documents de politique et de programmation mentionnés ci-dessus. Ces questions ont été établies sur la base de l'analyse de la logique d'intervention communautaire et sont en particulier liées aux objectifs, impacts et résultats attendus qu'elle a permis d'identifier.

Les questions d'évaluation portent sur 5 critères d'évaluation: la pertinence de la stratégie, son efficacité, son impact et sa durabilité (qui portent sur les dimensions sectorielles en fonction des secteurs de concentration successifs), son efficience à travers les modalités de mise en œuvre. Trois questions d'évaluation abordent également les 3C (complémentarité, cohérence, coordination) pour apprécier le degré d'intégration des appuis à l'échelon régional, la coordination et la complémentarité entre bailleurs de fonds et la cohérence entre les différents plans de l'action communautaire. Les dimensions associées à l'État de droit, au genre et à l'environnement sont appréciées (deux questions) en termes de prise en compte et de contribution à des progrès observés dans ces domaines.

Ces critères et autres aspects sont brièvement décrits ci-dessous.

La pertinence de la stratégie-pays : Ce point porte sur l'adéquation de la stratégie par rapport aux objectifs intermédiaires et globaux identifiés dans le diagramme logique et permet d'apprécier la manière dont la stratégie de la CE (i) est identifiée, (ii) répond aux besoins du pays (dans sa globalité et dans les parties qui le composent lorsqu'elles constituent un territoire disposant de caractéristiques spécifiques et bien particulières) et (iii) répond aux besoins du gouvernement.

L'efficacité, l'impact et durabilité des résultats obtenus : Comme l'analyse des logiques d'intervention l'a montré, l'objectif global de la stratégie communautaire est soutenu par des interventions programmées dans différents domaines. Les questions d'évaluation portant sur l'efficacité, l'impact et la durabilité correspondent aux résultats attendus identifiés dans le diagramme logique pour chaque secteur et doivent permettre d'apprécier (i) la manière dont les interventions ont atteint leurs résultats attendus, (ii) l'impact relatif aux objectifs spécifiques dans le secteur considéré et (iii) la durabilité des interventions (existence d'une identification préalable des conditions sous lesquelles la durabilité peut être espérée, probabilité d'obtenir des effets de long terme au travers des interventions, ainsi qu'identification de mécanismes permettant de poursuivre les activités une fois que le soutien du bailleur prend fin). Chacun des secteurs de concentration (transport, assainissement, développement rural, gestion des ressources naturelles, appui aux PME) ou récurrents (coopération décentralisée, appui aux PME, etc.) sur plusieurs programmations fait ainsi l'objet d'une question d'évaluation relative à l'efficacité, l'impact et la durabilité.

L'efficience : Ce critère couvre les modalités de mise en œuvre et permet de poser un jugement sur leur capacité à assurer une production des outputs efficaces (respect des budgets prévus, exécution des projets/programmes dans le calendrier prévu, taux de déboursement, souplesse et efficacité des procédures administratives).

3C – Coordination, complémentarité avec les autres bailleurs de fonds (en particulier les États membres) et cohérence avec les autres politiques de la CE soit de niveau global, soit de niveau régional (avec les PIR et l'action de la COI).

Questions transversales : Les questions relatives à la bonne gouvernance, l'environnement et l'égalité homme-femme permettent d'apprécier si ces dimensions

sont prises en compte (i) systématiquement au niveau de la stratégie pays, (ii) par des projets/programmes spécifiques et/ou (iii) par des projets/programmes qui ne ciblent pas spécifiquement la question considérée. Elles conduisent à apprécier si cette prise en compte a effectivement contribué ou non à des avancées concrètes.

1.2.4 Critères de jugements et indicateurs

Pour chaque question, l'équipe d'évaluation a élaboré un certain nombre de critères de jugement et d'indicateurs. Les critères de jugement sont des aspects particuliers relatifs à la question d'évaluation à laquelle ils sont associés et à partir desquels une réponse à la question sera construite. Chaque critère de jugement est renseigné par des indicateurs qui doivent permettre de collecter les informations et données nécessaires pour valider ou non le critère correspondant.

Certains indicateurs sont en fait des éléments d'analyse, c'est-à-dire des aspects cruciaux pour l'évaluation mais qui ne peuvent être directement mesurés et demandent une part d'analyse et d'interprétation. Ces aspects sont cependant susceptibles d'être eux-mêmes renseignés par des indicateurs au sens strict qui ont été définis durant la phase documentaire ou le seront durant la mission de terrain en fonction des sources qui s'avèrent disponibles.

Le rapport de démarrage a proposé une première grille d'analyse des stratégies et des projets qui a été adoptée par le Groupe de référence. La phase documentaire a été l'occasion d'une analyse de la pertinence des indicateurs à la fois en logique (contribuant effectivement à valider les critères de jugement) et par rapport au contenu des sources d'information. Il a donc été parfois nécessaire d'en reprendre la rédaction ou d'en proposer de nouveaux. Ce travail ne s'est pas imposé pour les critères de jugement.

Les questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs sont repris dans la matrice d'information reportée en Annexe 2 : Matrice d'information, analyse des données collectées

Cette partie présente successivement la méthode de collecte et d'analyse des données documentaires et les résultats de l'analyse pour chacune des questions évaluatives.

1.2.5 Méthode de collecte des données et d'analyse

La méthode adoptée par l'équipe d'évaluation est la suivante :

1. Pour chaque question d'évaluation et pour les critères de jugement qui l'accompagnent, les données et/ou informations disponibles ont été collectées à partir de documents et d'entretiens avec des personnes-ressource afin de renseigner les indicateurs qui s'y rapportent.
2. Ces données et informations ont été rassemblées pour chaque indicateur et sont présentés dans la matrice d'information (annexe 2).
3. Pour chaque critère de jugement, les données et informations rassemblées sous les indicateurs afférents ont été analysées de manière à valider ou invalider le critère de jugement correspondant.
4. A partir de la validation/invalidation des critères de jugement, des commentaires et des hypothèses ont été formulés qui (i) constituent une réponse préliminaire à la question d'évaluation à laquelle ceux-là se rapportent et (ii) devront être confirmés/infirmés lors de la mission de terrain.

1.3 Rappel de l'économie générale de l'évaluation

L'évaluation a été mise en œuvre en trois phases principales, présentées ci-après :

Tableau 2 : Phases, étapes de travail et résultats attendus de l'évaluation de niveau national

Phases	Principales étapes de travail	Résultats attendus
Lancement	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse des TdR - Proposition de l'équipe des experts - Proposition de budget - Chronogramme de l'intervention 	<p>Note de lancement (équipe d'experts, budget et approche méthodologique)</p>
Phase documentaire	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte et analyse des documents-clé - Reconstruction de la logique d'intervention dans les trois pays - Proposition des questions évaluatives 	<p>1^{ère} réunion du GR (discussion et validation des diagrammes logiques et des questions évaluatives)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Formulation des critères de jugement et indicateurs (au siège et après entretien avec la Délégation) - Interviews avec personnes ressources à Bruxelles - Proposition des méthodes pour la collecte et l'analyse des données - Prise en compte des commentaires sur le rapport provisoire 	<p>Rapport de démarrage provisoire (reconstruction de la logique d'intervention, questions évaluatives, critères de jugement, indicateurs, description du contexte de la coopération de la CE avec les trois pays, méthodes d'évaluation)</p> <p>Rapport de démarrage final</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Finalisation des indicateurs et méthodes pour l'analyse des données - Collecte d'informations supplémentaires - Analyse et diagnostic des programmes de coopération de la CE avec Maurice, les Comores et les Seychelles - Élaboration des hypothèses de travail pour la phase de terrain - Recueil des premiers éléments de réponse aux questions évaluatives - Liste des données et informations à collecter dans chaque pays - Sélection finale de l'équipe des consultants - Élaboration du planning définitif en prenant en compte les contraintes locales - Identification de projets/programmes à analyser plus en détail pendant la phase de terrain 	<p>Rapport de la phase documentaire provisoire</p> <p>2^{ème} réunion du GR (présentation et discussion du rapport de la phase documentaire provisoire)</p> <p>Rapport de la phase documentaire final</p>
Phase terrain	<ul style="list-style-type: none"> - Briefing avec la Délégation - Collecte d'informations et analyses dans les 3 pays - Débriefing avec la Délégation - Synthèse des résultats préliminaires 	<p>3^{ème} réunion du GR (restitution des résultats préliminaires)</p>
Phase de synthèse	<ul style="list-style-type: none"> - Rédaction du 1^{er} rapport final provisoire - Prise en compte des commentaires du GR - Rédaction du 2^{ème} rapport final provisoire 	<p>1^{er} rapport final provisoire</p> <p>4^{ème} réunion du GR</p> <p>2^{ème} rapport final provisoire</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des commentaires et rédaction du rapport final 	<p>Rapport final</p>

La phase de terrain a été préparée par une mission exploratoire du Chef de mission pendant laquelle il a pris contact avec la Délégation. Des réunions « briefing » et « débriefing » avec la Délégation ont été réalisées au début et à la fin de la phase de terrain.

2 Contexte stratégique de la coopération avec les Comores

La présentation du contexte comporte l'analyse de la politique de développement et des politiques commerciales de la CE, le contexte économique et social, les orientations des principales politiques publiques ainsi que la description des interventions des principaux bailleurs de fonds.

2.1 Politique de développement de l'UE

2.1.1 Politique globale de développement de l'UE

Dès 1997, l'article 177 du traité d'Amsterdam définit les priorités de la politique de développement de l'UE. Trois aspects principaux sont évoqués :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux,
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale,
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Dans la Déclaration sur la politique de développement de la Communauté de novembre 2000, le Conseil et la Commission Européenne ont précisé les principes de l'UE en matière de développement. Ainsi, le principal objectif de la politique de développement de la CE est la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication. Les besoins, opportunités et contraintes spécifiques à chaque pays doivent être pris en compte. Par ailleurs, les stratégies de développement doivent faire l'objet d'une appropriation par les pays partenaires et d'un dialogue entre l'État et la société civile pour assurer un progrès durable. Enfin, l'amélioration de la coordination entre les bailleurs et le recentrage de l'aide communautaire sur un nombre limité de domaines doivent permettre d'en renforcer l'efficacité. Les six domaines choisis, en raison de leur impact sur la réduction de la pauvreté et compte tenu des compétences de la Communauté européenne, sont les suivants:

- lien entre commerce et développement,
- intégration et coopération régionale,
- appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux,
- transports,
- sécurité alimentaire et développement rural durable,
- renforcement des capacités institutionnelles.

En outre, tous les domaines de la coopération sont tenus de prendre en compte les aspects transversaux relatifs aux droits de l'homme, à l'égalité entre hommes et femmes, à la protection de l'environnement, au VIH/SIDA et à la prévention des conflits.

2.1.2 Politique de développement de l'UE avec les pays ACP

Depuis 1975, les relations entre les pays ACP⁵ et l'UE sont encadrées par la Convention de Lomé. Au départ, la coopération se concentrait sur deux éléments-clé : la coopération économique et commerciale ainsi que la coopération au développement.

⁵ Afrique, Caraïbes et Pacifique.

Pour la période 1995-2007, les relations entre l'UE et les pays ACP sont régies par la Convention de Lomé IV puis par l'Accord de Cotonou. En 1995, la Convention de Lomé IV fut révisée comme cela avait été prévu en 1990. Les principaux amendements apportés à la Convention de Lomé IV ont été :

- le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques comme conditionnalité pour continuer à être éligible aux aides de la CE,
- l'introduction de la programmation échelonnée,
- la promotion de la coopération décentralisée.

L'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, a été conclu pour une durée de vingt ans, révisable tous les cinq ans. Les objectifs principaux de cet accord sont « *la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, tout en respectant les objectifs du développement durable* ». L'approche est globale, intégrée et participative. Plus encore que les Conventions de Lomé, l'Accord de Cotonou insiste sur les aspects de bonne gouvernance et de dialogue politique. Le rôle de la société civile, du secteur privé et des acteurs non étatiques est également renforcé.

La concentration des activités de la Commission sur un nombre limité de domaines d'intervention a été décidée par le Conseil de l'Union Européenne (UE) et la Commission Européenne dans leur déclaration sur la politique de développement du 10 novembre 2000. Ces domaines stratégiques sont définis en coopération étroite avec les pays concernés et doivent contribuer à la réduction de la pauvreté. L'apport de la Commission Européenne doit y représenter une valeur ajoutée.

Certains thèmes tels que notamment la gouvernance, l'égalité homme-femme et la protection de l'environnement sont des priorités transversales qui doivent être intégrées dans chacun des programmes mis en œuvre avec des financements communautaires. L'évaluation a analysé leur prise en compte dans la conception et la mise en œuvre des programmes et projets de la CE.

En septembre 2002, la CE et les pays ACP ont engagé les discussions relatives aux Accords de Partenariat Économique (APE). Ceux-ci doivent favoriser l'intégration régionale à travers un renforcement des relations commerciales entretenues par les pays ACP avec leurs voisins et avec l'UE. Dans le cadre défini par l'OMC⁶, les APE sont destinés à prendre le relais du système d'accès préférentiel en vigueur jusqu'en 2008. Les Comores sont concernées par ce nouveau partenariat en tant que membre du COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa).

2.2 Politiques commerciales de l'UE avec les Comores

Les politiques commerciales stratégiques pour les Comores avec l'UE ont porté sur les cultures de rente (STABEX) et la pêche.

2.2.1 STABEX

Les filières de rente ont bénéficié d'un support financier par les fonds STABEX depuis les années 80. Dans la période sous revue, il a eu deux projets utilisant des ressources STABEX.

Le **COM STABEX 1991/92/93** visait le renforcement des filières de rente et des voies de déserte⁷ : Les objectifs ont été les suivants :

- Permettre à l'État et aux opérateurs des filières d'engager une politique dynamique et volontaire de restauration de la performance et de la compétitivité des filières d'exportation,

⁶ Organisation Mondiale du Commerce.

⁷ CAC-ON (2005), p. 1

- Améliorer les conditions de production et améliorer le revenu des producteurs en les incitant à produire une vanille (verte et préparée) et une essence Ylang-ylang de meilleure qualité en les intégrant davantage dans les filières mieux organisées,
- Mettre en œuvre toutes les mesures destinées à améliorer la qualité des produits, renforcer les moyens et conditions d'analyse et de contrôle avant commercialisation des filières vanille et Ylang-ylang dans le sens de créer un Label d'origine « Comores »,
- Faire le point sur les perspectives à court et à moyen terme des marchés de clous de girofle,
- Conserver les voies de désertes dans les régions des cultures de rente.

Les fonds du COM 1991/92/03 ont servi de compléter et renforcer les activités du PAFR dont l'objectif a été aussi le renforcement des cultures de rente. Les reliquats du COM STABEX 1991/92/93 ont été engagés pour financer la poursuite des actions du COM 1996/97.

Le **COM STABEX 1996/97** visait aussi l'amélioration de filières de rente et ses opérateurs ainsi qu'une réflexion régionale sur la commercialisation et le renforcement de la diversification. Les objectifs ont été :

- Améliorer les conditions de production (accès et normes) et améliorer le revenu des producteurs,
- Permettre à l'État d'engager une politique dynamique et volontariste de restauration de la performance et de la compétitivité des filières d'exportation,
- Animer une réflexion régionale pour la détermination des politiques de production et de commercialisation.
- Renforcer l'organisation des différents opérateurs des cultures de rente dans le sens de la responsabilisation et de la défense des intérêts respectifs de chacun et dans celui de la confirmation du désengagement de l'état,
- Mettre en œuvre toutes les mesures destinées à améliorer la qualité des produits.

Les protocoles spécifiques ont été conclus concernant la route de Sidjou-Idjikoundzi, la Maison des Épices, la filière Ylang, la filière vanille, la diversification et des appuis transversaux. Le COM est mis en œuvre par une Cellule d'Appui Conseil qui supporte la Maison des Épices.

2.2.2 Accords de pêche

Le contenu des accords de pêche est présenté au § 5.2.

2.3 Contexte économique, social et politique⁸

Situé à l'entrée septentrionale du canal du Mozambique, entre 11°20' et 13°04' de latitude sud et 43°11' et 45°19' de longitude est. Les Comores forment un archipel de quatre principales îles parsemées de quelques îlots : Grande Comore (1 148 km²), Anjouan (424 km²), Mohéli (290 km²) et Mayotte (374 km²).

La république des Comores est constituée des îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli. La capitale est Moroni, située sur la Grande Comore.

L'archipel compte 630.000 habitants pour une superficie totale de 1 862 km², soit une densité moyenne de population de 310 habitants par km². La population y est inégalement répartie : la Grande Comore est la plus peuplée (51%) suivie par Anjouan

⁸ Source : Mission Économique du MAE, <http://www.missioneco.org/maurice/>

(42%) et Mohéli (7%). La croissance démographique est traditionnellement élevée, 2,1% par an qui équivaut à un doublement de la population en 23 ans. Ce taux explique les 53% que représentent les jeunes de moins de 20 ans. Les besoins sont donc très importants, de sorte qu'une croissance minimale du PIB de 3% est nécessaire au maintien du niveau de vie actuel.

Le peuplement de l'archipel s'est constitué à partir du métissage de population africaine, arabe et malgache. La population est dans sa quasi-totalité musulmane et pratique un islam libéral. Le français est la langue officielle, l'arabe constitue la langue religieuse. Toutefois la population s'exprime en comorien, apparenté au swahili.

2.3.1 Situation économique et financière

Avec un PIB d'environ 367,7 Mus\$ en 2004, le poids des Comores au sein de la zone Franc est marginal (moins de 0,5% du PIB des pays africains de la zone Franc). Le niveau de développement du pays est très faible (revenu par tête de 582 dollars, taux d'alphabétisation de 56%). Les Comores figuraient en 2005 au 132^{ème} rang (sur 177) en termes d'indice de développement humain. Le pays est structurellement dépendant des financements extérieurs, essentiellement assurés par les transferts des 150.000 immigrés comoriens résidant en France ce qui permet, en fonction des revenus de la vanille, de maintenir un léger déficit de la balance des paiements (-4,7% du PIB en 2003, - 3,5% du PIB en 2004) en dépit d'un déficit commercial de 10,3 % en 2003 et de 14,1% en 2004. L'économie comorienne se décompose de la manière suivante :

Un secteur primaire qui constitue 50% du PIB. L'économie comorienne repose essentiellement sur la production de vanille, de clous de girofle et d'ilang-ilang (qui assurent 98% des exportations). Les aléas de la production et des cours de ces produits de rentes et leur mauvaise valorisation sur place n'ont pas pour autant contribué à développer une activité de substitution. Les dysfonctionnements des circuits commerciaux (faibles liaisons maritimes et aériennes) et l'absence de concurrence contribuent à renchérir le coût de la vie et à freiner le développement économique. Le secteur public est prédominant (28% de la population active). Au cours de la dernière décennie, aucune modification significative n'a été enregistrée dans la structure de ce secteur qui enregistre une croissance annuelle située entre 1,5 et 2% nettement inférieure à celle de la population (3%). Le secteur agricole emploie 70% de la population active. La production agricole vivrière est cependant insuffisante et le pays est fortement dépendant pour son approvisionnement alimentaire. Le riz est ainsi le second poste d'importation après les produits pétroliers.

Un secteur secondaire embryonnaire, qui a régressé au cours des trente dernières années (de 17% à 12% du PIB), notamment en raison de l'insuffisance des infrastructures : les moyens de communication maritimes et aériens sont limités et le pays connaît des pénuries d'électricité et des coupures d'eau qui freinent l'activité productive. L'industrie représente moins de 5% du PIB et est composée de boulangeries et menuiseries. Elle ressemble plus à de l'artisanat qu'à une industrie en tant que telle. La croissance annuelle durant la dernière décennie a été de 2,3%.

Un secteur tertiaire largement dominé par l'activité commerciale, notamment le commerce de produits importés. Cette activité en forte expansion conduit à une croissance progressive du volume des importations accentuant ainsi le déficit commercial. Avec seulement 780 lits recensés dans l'archipel comorien en 1999, dont à peine la moitié répondant aux standards internationaux, le potentiel touristique des îles comoriennes reste peu exploité.

Malgré la dévaluation de 33% du franc comorien en 1994, les résultats macroéconomiques restent extrêmement décevants. La dévaluation s'est totalement

répercutée sur les prix et les salaires dans le secteur privé. Les coûts salariaux ont presque doublé. La relance ou diversification des activités en substitution des importations, généralement observée en période de dévaluation, n'a pas eu lieu aux Comores, exprimant ainsi la rigidité de la production vis-à-vis de la politique de change, et par conséquent la non compétitivité de l'économie. La détérioration de la balance commerciale s'est poursuivie en 2004.

2.3.2 Finances publiques et dette

La dette extérieure (y compris arriérés) des Comores s'élève à 290 Mus\$ fin 2004 (79% du PIB), dont 107 Mus\$ d'arriérés. Les créanciers multilatéraux (principalement AID et BAD) détiennent 75% de cette dette (en valeur actuelle), le restant ayant été contracté auprès des créanciers bilatéraux, principalement le Koweït (9%) et l'Arabie Saoudite (7%). La France est le seul créancier des Comores membres du Club de Paris. Le service normal de la dette représente 44,4% des recettes d'exportation de biens (13,5% des recettes d'exportation de biens et de service). Les Comores ont été inscrites en 2001 sur la liste des 41 pays considérés pour l'initiative PPTE. Le point de décision pour les Comores initialement prévu en 2003 pourrait intervenir au plus tôt mi-2006 si un programme FRPC du FMI est entériné prochainement. Les Comores continuent d'accumuler des arriérés sur le service de la dette auprès de leurs créanciers multilatéraux (61,2 Mus\$ en 2004) et bilatéraux (45,7 Mus\$ en 2004), à l'exception du FMI et de la Banque Mondiale (règlement des arriérés en janvier 2000). Des paiements partiels ont été effectués à la Banque Islamique de Développement.

2.4 Politiques et stratégies de développement du gouvernement

Les derniers dix années peuvent être qualifiés de « décade perdue » pour les Comores en ce qui concerne les efforts d'une politique de développement orientée vers une croissance rapide et durable en préservant les ressources naturelles et la réduction de la pauvreté. L'instabilité politique persistante et la crise séparatiste ont paralysé ou monopolisé pendant des longues années l'administration de l'État fédéral et des îles.

La politique comorienne de développement était marquée jusqu'à peu par l'**absence d'un programme de développement national** dans lequel s'inscrivent les actions des différents secteurs et des différentes îles pour atteindre un objectif commun en application d'une stratégie macro-économique bien arrêtée. Des stratégies sectorielles existent – la plupart ont été élaboré au milieu des années 90 – mais elles n'ont pas été mises en œuvre dans leur grande majorité faute de moyens financiers et en l'absence d'un cadre institutionnel (politique et administratif) en mesure de mettre en œuvre les projets. La plupart des stratégies sectorielles ont récemment fait l'objet d'une actualisation pour les adapter au nouveau contexte socio-économique et politique, particulièrement la décentralisation.

La **stratégie agricole** date d'octobre 2004 et est issue d'une table ronde des bailleurs de fonds à Genève sur le secteur agricole. Plusieurs programmes ont été financés avant cela pour améliorer la sécurité alimentaire tout en rendant plus performant le secteur d'exportation⁹. Ces activités ont contribué à rendre les systèmes de production plus rentables et pérennes à travers l'introduction d'innovations techniques et de variétés améliorées, la structuration des acteurs du secteur, l'amélioration de la qualité de certains produits et de l'organisation des filières. Les difficultés à mettre en place un environnement juridique et réglementaire porteur ont freiné les gains de productivité. Le taux de croissance de la production agricole est resté inférieur à celui de la population.

La politique du gouvernement dans le domaine de l'**éducation** a été définie dans la loi d'orientation sur l'éducation de 1994 et le Plan Directeur 1997-2001. Ce plan directeur

⁹ Entre autres trois programmes de la CE: le programme DECVAS, 7 ACP.COM 21, le PPMR 8 ACP.COM 9 et la Maison des Épices de Comores financés sur les Fonds Stabex 1996/97.

prévoit un renforcement des capacités institutionnelles et l'amélioration de la qualité de l'enseignement secondaire, sa réorientation en faveur des filières scientifiques et la rationalisation de l'enseignement supérieur. En 2003, le Plan Directeur 1997-2001 a été réactualisé à l'issue des états généraux du secteur de l'éducation pour la période 2003 – 2007. Il s'intègre alors dans le Plan National d'Action – Education pour Tous (PNA-EPT) qui est conçu à l'horizon 2015 et s'inscrit dans le processus de l'atteinte des Objectifs du Millénaire. Le Gouvernement est en train de préparer son dossier pour être considéré comme bénéficiaire de la Fast Track Initiative (FTI). Cette approche fera objet d'un suivi dans le cadre du dialogue entre le Gouvernement et la CE.

En matière de **santé** la stratégie du gouvernement est définie dans le « Plan National de Développement Sanitaire, perspective an 2010 », élaboré en 1994. Le renforcement des mécanismes de décentralisation à tous les niveaux du système de santé et l'instauration d'un système adéquat de recouvrement des coûts en application de l'initiative de Bamako constituent les pièces maîtresses de cette politique sectorielle.

Le « Plan National de Développement Sanitaire » ne proposait pas initialement un système de financement pour mettre en œuvre les programmes identifiés. Une évaluation de la réforme du système de santé et des états généraux de la santé ont eu lieu en octobre-novembre 2001 et ont abouti à sa mise à jour.

La dégradation généralisée de l'**environnement** maritime, côtier et terrestre a amené le gouvernement comorien à élaborer un « Plan d'action environnemental », approuvé en 1994. L'intégration de la dimension environnementale dans la politique et le développement économique et social est un objectif important de la Politique Nationale de l'Environnement. La Loi cadre relative à l'environnement vise à préserver la diversité et l'intégrité de l'environnement des Comores et de garantir à tous les citoyens un cadre de vie écologique sain et équilibré. Les Comores ont adhéré à dix conventions internationales : entre autres à la convention sur la biodiversité, sur le droit de la mer, sur la protection des zones humides et sur le commerce des espèces menacées. Un premier Parc National (Parc marin de Mohéli) cogérée par les institutions publiques et les communautés villageoises a été mis en place au Sud de l'île de Mohéli. Au niveau institutionnel, une Direction Générale de l'Environnement a été créée chargée notamment de l'application de la réglementation protégeant les milieux naturels et de son contrôle. Le manque de moyens n'a pas permis d'enrayer la dégradation généralisée des ressources naturelles.

Le **secteur privé** repose essentiellement sur des activités commerciales dynamiques, notamment en ce qui concerne le commerce des produits importés. Les principales entraves identifiées au développement des initiatives privées est le cadre réglementaire, le coût très élevé de l'électricité, du téléphone et de l'eau (autant de services publics), l'absence d'accès au crédit bancaire, une main d'œuvre peu qualifiée et chère et l'absence d'organisations professionnelles structurées. Mis à part le programme de désengagement de l'État des entreprises publiques, les gouvernements successifs n'ont pas eu de politique de développement du secteur privé. La Chambre de Commerce n'a pas réussi à jouer son rôle d'interface entre le public et le privé.

En 1996, le gouvernement a élaboré avec l'appui de la Banque Mondiale un **Plan Directeur pour le Tourisme**, suivi 1997 par la déclaration de Politique Générale de Développement du Tourisme. Ces deux instruments constitutifs de la politique sectorielle avaient pour objectif de promouvoir « le développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement, la diversification des produits touristiques et une répartition harmonieuse des centres touristiques en vue de renforcer la cohésion nationale ». ¹⁰ Le plan directeur n'a pu être mis en œuvre. Les principaux facteurs de blocage ont été le coût élevé des transports aériens et la faiblesse des capacités d'accueil. L'instabilité politique a entraîné une baisse importante de la fréquentation touristique qui a provoqué la fermeture des principaux établissements

¹⁰ Voir Rapport Annuel Conjoint 2002, p.7.

hôtelières.

La politique sectorielle dans le domaine de **transport** repose sur la sauvegarde et l'amélioration des infrastructures existantes¹¹ et le désengagement de l'État sur les secteurs concurrentiels à travers la privatisation de la gestion des parcs matériels des travaux publics et la mise en concession des sociétés publiques de transport.

Depuis fin 2000 le gouvernement de l'Union des Comores a commencé de préparer une **Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté** à travers un processus de consultation élargie à la société civile, les bailleurs de fonds et les représentants politiques des trois îles. Un premier Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) intérimaire a été arrêté en juin 2003. Une réactualisation du document intérimaire sur le plan macro-économique et sectoriel a été réalisée en juin 2005, accompagnée de l'élaboration d'un plan d'action pour la période 2006-2009 qui identifie et budgétise 35 programmes prioritaires. Des ateliers de consultation de tous les acteurs dans chaque île ont accompagné ce processus. Le nouveau « Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté » a été présenté aux partenaires internationaux des Comores à la Conférence des bailleurs de fonds en décembre 2005.

Sept axes stratégiques ont été retenus pour affronter les principales contraintes de développement dans les cinq années qui viennent :

1. Créer les conditions d'un développement économique durable ;
2. Relancer le secteur privé en mettant l'accent sur les secteurs porteurs ;
3. Renforcer la gouvernance et la justice ;
4. Améliorer l'état sanitaire de la population ;
5. Promouvoir l'éducation et la formation professionnelle en vue d'améliorer le capital humain ;
6. Promouvoir un environnement sain et garantir la durabilité du développement ;
7. Promouvoir la sécurité et la lutte contre le terrorisme.

Ce document de stratégie comble une lacune ancienne des Comores : le manque d'une politique stratégique de développement sur la base de visions et objectifs partagés. Il permettra de poursuivre les négociations avec le FMI en vue de l'attribution d'une ligne de crédit FRPC (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance).

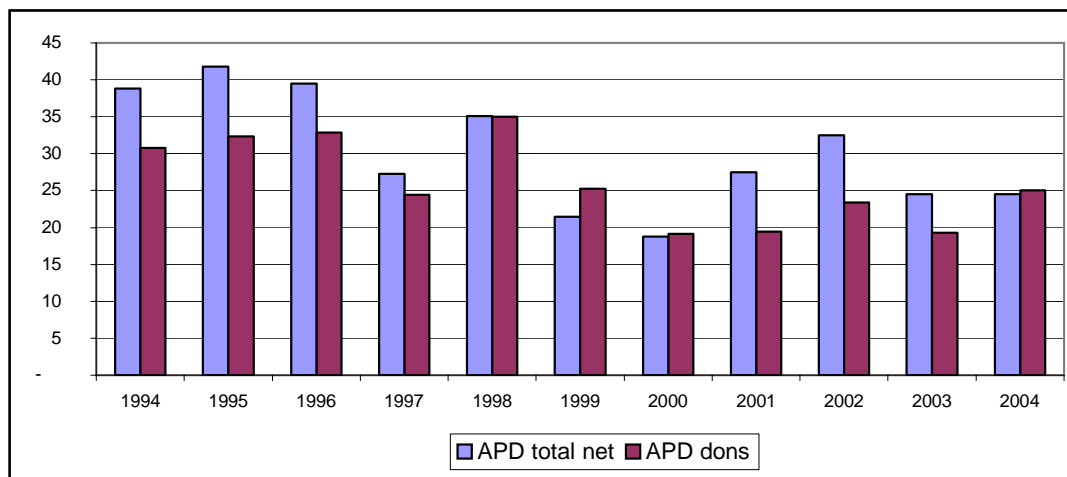
2.5 Assistance et coordination des bailleurs de fonds

L'Union des Comores bénéficie sur l'ensemble de la période d'un appui de la communauté des bailleurs de fonds qui s'est attachée à l'accompagner dans ses efforts de développement et de stabilisation institutionnelle et politique.

Le montant global de l'aide publique sur la période a été de 332 Mus\$ (de l'ordre de 525 \$/habitant, 53 \$ /habitant/an). Les montants annuels ont varié entre 20 et 40 Mus\$, la période creuse de 1999 à 2004 correspondant au coup d'État et à la période de transition démocratique.

¹¹ A travers le Fonds d'entretien routier (FER) toujours déficitaire.

Figure 1 : Évolution de l'aide publique au développement 1994-2004, Union des Comores



Source : OCDE, Base de données SNPC (en millions de US\$)

Les Comores ont signé un accord avec le FMI en février 2005 pour la mise en place d'un programme de surveillance par les services (SMP). Ce programme leur permettrait de préparer une « Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance » (FRPC) et de bénéficier d'une réduction de leur dette extérieure (89 % du PIB) dans le cadre de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) en 2006. Le FMI a relevé, lors de sa revue du programme en septembre, un manque de volonté politique à mettre en œuvre les mesures de privatisation et de maîtrise de la dépense publique. Le programme devrait être prolongé de six mois pour s'achever en 2006.

Les Comores ont organisé (décembre 2005) une conférence des bailleurs de fonds, en dépit de l'absence d'un programme de financement et hors de l'initiative PTE. Cette Conférence était prévue dans l'accord de réconciliation nationale de Fomboni. Elle a permis de mobiliser 200 M\$ pour relancer le secteur privé (agriculture, pêche, élevage, tourisme, micro-finance) et compenser le surcoût généré par la complexité des nouvelles institutions.

2.6 Interventions des bailleurs de fonds

Les principaux partenaires des Comores sont la France (45% de l'aide publique prise en compte par l'OCDE sur la période), la Banque mondiale (IDA, 28%) et la CE (18%).

2.6.1 Commission Européenne

L'analyse de l'état d'avancement des engagements au 3 février 2006 permet de dégager les principales tendances de l'appui de la CE.

En volume par période de programmation, les décisions de financement (aide programmable, STABEX et financements de la BEI confondus) sont stables pour les 7^{ème} (34M€) et 9^{ème} FED (32,5 M€). Les événements politiques ayant marqué la période du 8^{ème} FED ont conduit à une baisse des décisions de financement (16,6 M€).

En termes de répartition par secteur (CRIS) d'intervention, l'évolution la plus marquante est la concentration relativement rapide des interventions en faveur de la gouvernance et l'importance des moyens mis à la disposition du secteur de l'éducation dans le 9^{ème} FED, sans engagements antérieurs.

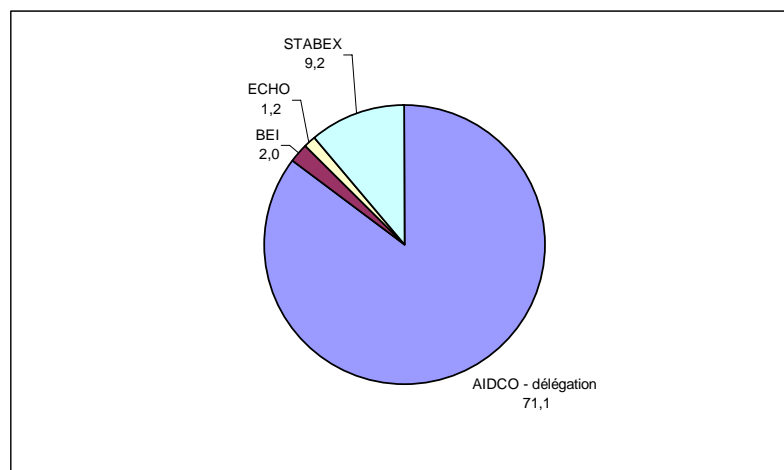
Le tableau ci-après présente les évolutions en termes de secteurs d'intervention et met en valeur l'importance particulière de l'assainissement dans la stratégie de la CE.

Tableau 3 : Évolution sectorielle des décisions de financement de la CE 1994-2204, Union des Comores

Secteur	7ème FED		8ème FED		9ème FED		TOTAL	%
Gouvernement et société civile	1,5	4%	8,1	48%	12,1	37%	21,6	26%
Education	0,1	0%	0,1	0%	16,0	50%	16,2	19%
Aide sous forme de produit	-	0%	0,7	4%	1,1	3%	1,8	2%
Transport et entreposage	9,2	27%	1,9	11%	3,1	10%	14,2	17%
Agriculture	10,8	31%	4,9	30%	-	0%	15,7	19%
Autres multisecteurs	-	0%	0,1	0%	-	0%	0,1	0%
Aide d'urgence	0,0	0%	0,8	5%	-	0%	0,8	1%
Eau et assainissement	-	0%	0,0	0%	-	0%	0,0	0%
Politiques commerciales et réglementations	-	0%	0,1	0%	-	0%	0,1	0%
Industries manufacturières	7,1	20%	-	0%	-	0%	7,1	8%
Pêche	4,5	13%	-	0%	-	0%	4,5	5%
Politique démographique	0,8	2%	-	0%	-	0%	0,8	1%
Construction	0,0	0%	-	0%	-	0%	0,0	0%
Banque et services financiers	0,2	1%	-	0%	-	0%	0,2	0%
Entreprises et autres services	0,3	1%	-	0%	-	0%	0,3	0%
Total	34,5		16,6		32,3		83,4	

Source : CE, CRIS, Février 2006

Une des particularités des interventions de la CE aux Comores est l'importance des transferts STABEX, qui représentent sur la période 9,2% des ressources mobilisées. La part de la BEI est restée très faible, particulièrement après les difficultés rencontrées dès le 7ème FED. Les événements des périodes récentes ont conduit à mettre à la disposition d'ECHO des ressources sur l'enveloppe B (1,2% du total).



2.6.2 Banque mondiale

Les interventions de la Banque mondiale sur la période ont mobilisé 200 M\$ (projets approuvés ou clôturés entre 1994 et 2005) essentiellement en prêt IDA. Elles ont couvert une grande diversité de secteurs.

Tableau 4 : Liste des interventions de la Banque mondiale 1994-2004, Union des Comores

PROJECT NAME	APPROVAL DATE	CLOSING DATE	TOTAL \$
Service Support Credit	11-mars-04	30-nov.-08	27
Emergency Economic Recovery Credit	2-août-01	31-déc.-02	12
Infrastructure, Water and Environment Project	1-mars-01	31-juil.-03	23
Health Project	26-févr.-98	30-juin-04	17
Social Fund Project	4-déc.-97	30-juin-04	23
Third Education Project	30-juin-97	31-déc.-03	14
Comoros-Pilot Agricultural Services Project	23-déc.-96	30-juin-03	3
Small Enterprise Development Project	21-juin-94	31-déc.-02	10
Population and Human Resources Project	14-déc.-93	30-juin-00	26
Macroeconomic Reform and Capacity Building Credit Project (MERCAP)	13-juin-91	31-déc.-96	16
Highway Maintenance Project (03)	22-janv.-91	31-déc.-97	13
Education Project (02)	6-janv.-87	31-oct.-94	16

Source : Site Web de la Banque mondiale

La Banque n'a depuis les événements qu'un seul projet actif, celui d'un fonds pour des microprojets. Le projet « Infrastructure, Eau et environnement » n'a pas été mis en place.

2.6.3 Autres partenaires

La France (120 Mus\$) est le principal bailleur de fonds de l'Union des Comores. Ces dix dernières années ont été marquées par une importante réduction de la présence de la coopération française, en raison de la crise politique et institutionnelle que connaissait le pays. Le volume de son APD est passé de 18 M€ en 1997 à 10 M€ en 2003. La relance de la coopération a été consacrée par la réunion de la commission mixte franco-comorienne à Paris en avril 2005. Cette commission a permis de définir les axes de la coopération civile et technique pour les prochaines années. La France s'est engagée à soutenir le renforcement de la gouvernance par une aide aux institutions. Les autres axes prioritaires de la coopération sont le développement humain (santé, éducation, coopération universitaire), le développement rural et les infrastructures.

3 Logiques d'intervention communautaire

L'objectif de cette section est de décrire de manière synthétique la stratégie de coopération communautaire sur base d'une analyse de la logique d'intervention effectuée à partir des documents de politique et de programmation.

Les logiques d'intervention sont présentées globalement (vue d'ensemble) puis pour chaque période de programmation couverte par la période sous revue (1995-2005 pour les interventions, 1995 – 2007 pour la programmation).

3.1 L'aide programmable de niveau national

La coopération de la CE a démarré dès 1958 avec des projets routiers. Elle a pris de l'ampleur en se diversifiant en faveur du développement rural (cultures d'exportation). Les financements du 7^{ème} FED ont été à 34% pour les infrastructures de transport (port de Mohéli, routes à Anjouan) et pour 37% au développement rural (notamment le projet DRINEA dans le nord-ouest d'Anjouan).

D'autres ressources financières de la CE que celles des PIN et des PIR successifs ont été mobilisées : fonds STABEX (promotion des cultures d'exportation que sont la vanille et l'ilang-ilang), intervention de la BEI, aide d'urgence et aide alimentaire (ressources ECHO à hauteur de 2 M€ entre 1997 et 1999). Les interventions de la CE ont couvert les trois îles.

Une Unité d'Appui Technique à l'Ordonnateur National est en place depuis 1999. La représentation de la Délégation de Maurice a été fermée en Novembre 2002.

Les principales orientations pour le développement rural sont l'amélioration des semences, la production vivrière, la promotion du maïs et des produits et sous-produits des cultures de rente.

Le 8^{ème} FED a été signé en avril 1997 pour un montant de 27,5 M€ avec 2 secteurs de concentration : le désenclavement intérieur et l'environnement. Les événements politiques (coup d'État d'avril 1999, suspension de tous nouveaux projets entre 2000 et 2002, et limitation des interventions de la CE à l'appui au processus électoral, l'aide d'urgence et l'appui aux initiatives à la base) ont interférés avec le bon déroulement de la programmation (taux de décaissement).

Les accords de pêche triennaux entre l'UE et les Comores se succèdent depuis 1988. Les compensations (2 M€ sur la période 1994-2001) constituent un apport important à la balance commerciale.

Les 4, 5 et 6^{ème} FED ont contribué à développer les infrastructures, économiques comme sociales. Cet effort s'est poursuivi pendant les 7 et 8^{ème} FED, mais en se concentrant sur les infrastructures de transport : entretien routier, amélioration de l'accès au port de Moroni et de la sécurité des aéroports d'Anjouan et de Mohéli et un appui en assistance technique au Ministère des Travaux Publics.

Tableau 5: Évolution des contributions de la CE aux Comores

(M€ engagés, hors PIR)					
	Lomé I	Lomé II	Lomé III	Lomé IV 91/95	Lomé Ivbis 96/2000
PIN	6,3	14,5	20,5	23,5	27,5
STABEX	-	-	9,6	4,3	4,9
BEI	-	-	2,0	3,0	3,0
FAS	-	-	-	6,5	-
Lignes budgétaires	6,4	7,1	2,7	3,4	-
TOTAL	12,7	21,6	34,8	40,7	35,4

A partir de 1993, la dégradation de l'environnement et les menaces sur les ressources naturelles sont identifiées comme une nouvelle priorité. 30% des ressources du 8^{ème} FED sont consacrés à la conservation et la régénération des forêts, à la gestion de l'environnement marin et côtier, à la gestion des déchets solides et liquides (notamment dans les villes), la promotion des matériaux de construction alternatifs au sable de corail, aux micro-stations hydroélectriques à Anjouan et à Mohéli et, finalement, à l'appui à la politique environnementale du gouvernement.

La santé et l'éducation ont fait l'objet d'un appui financier. Dans le 8^{ème} FED 15% des ressources allait à l'appui des services de santé décentralisés.

La BEI a mobilisé 3 M€ pour promouvoir la diversification économique en soutenant financièrement les projets du secteur privé. 4% du 8^{ème} FED est allé à l'appui au PME.

Le programme pluriannuel de microréalisations a été ouvert à une grande diversité de microprojets sur la base d'une participation des populations à hauteur de 25% du coût total, plafonné à 300.000 €.

3.1.1 Logique d'intervention du 7^{ème} FED

L'objectif global de cette période de programmation est centré sur la sécurité alimentaire et l'amélioration des conditions de vie des populations rurale, dans un

cadre d'ajustement structurel qui est surdéterminant. Une politique de réforme a été engagée par le gouvernement et est appuyée par tous les bailleurs de fonds. Elle vise un assainissement de la situation financière du pays, la restructuration du secteur public pour améliorer l'environnement économique et pour des programmations sectorielles plus cohérentes.

L'enveloppe mise à disposition est de 25,5 M€ avec les ressources du FED (22 M€) et des fonds d'ajustement structurel (3,5 M€). A titre indicatif, des disponibilités de l'ordre de 3 M€ sont évoquées par la BEI.

Le secteur de concentration choisi est conçu de manière très large en se focalisant sur le développement et la valorisation du secteur rural tant au niveau du système productif (cultures vivrières et de rente, petit élevage), que des infrastructures de transport (intrants et écoulement des productions) de désenclavement interne et international (cultures d'exportation) et enfin au niveau de la gestion durable des ressources naturelles (reforestation, protection des sols en faisant évoluer le droit foncier vers la propriété individuelle). Ce secteur a à sa disposition 70% des ressources du PIN. L'objectif spécifique poursuivi est à la fois économique et ciblé sur l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Les engagements du gouvernement portent sur la restructuration du Ministère de la Production, l'inventaire des terres disponibles pour créer les conditions assurant une stabilité des exploitants, la priorité aux travaux d'infrastructures routières de désenclavement des zones de production agricole et la promotion des cultures de rente (approche filière).

L'appui à l'ajustement structurel vise la restauration des équilibres financiers et économiques. Outre les contributions financières à la balance des paiements et au Trésor, le programme comporte des actions d'accompagnement en faveur des populations les plus défavorisées. Les cibles pressenties sont la planification familiale, les services de santé, l'appui à la réinsertion sociale, les actions génératrices d'emploi et la formation technique et professionnelle. Les engagements spécifiques du gouvernement concernent la traduction dans les dépenses publiques des priorités sectorielles nationales (services sociaux, notamment ceux appuyés par la CE), la structuration des budgets en cohérence avec ces priorités et l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales sectorielles.

Des actions hors secteur de concentration sont mentionnées sans expliciter de logique d'intervention qui les intègre aux autres activités programmées : formation, appui au tourisme et à l'artisanat, appui aux PME, microréalisations, mesures d'accompagnement de l'ajustement structurel.

La logique d'intervention est schématisée dans le diagramme logique des effets qui suit.

Politiques et engagements du Gouvernement

Activités

Résultats

Impacts spécifiques

Impacts Intermédiaires

Impact global

Pg de développement et de valorisation du secteur rural

Restructuration des services du ministère
PIN p.5

Réalisation de l'inventaire des terres disponibles
PIN p.5

Promotion des cultures de rente les plus rentables
PIN p.5

Recherche constante du maintien de l'équilibre de l'écosystème
PIN p.5

Priorité aux infrastructures permettant un acheminement des intrants et l'évacuation des productions
PIN p.5

Appui aux productions vivrières, y compris petit élevage
PIN p.6

Appui aux cultures de rente
PIN p.6

Appui à la coordination de la politique de la pêche
PIN p.6

Appui aux initiatives communautaires
PIN p.6

Amélioration de la gestion du patrimoine foncier
PIN p.4

Amélioration des infrastructures de transport
PIN p.4, 6

70% PIN

Appui aux PME
PIN p.6

Actions en faveur du tourisme et de l'artisanat
PIN p.6

Actions de formation
PIN p.6

Prise en compte cohérente des priorités sectorielles dans les dépenses publiques
PIN annexe 2

Elaboration et mise en œuvre de stratégies sectorielles
PIN annexe 2

Appui à l'ajustement structurel
PIN p.3

3,5 M€

Production vivrières augmentées
Hyp.

Revenus des cultures de rente augmentés
Hyp.

Consommation locale de poisson satisfaite
Hyp.

Sols protégés
PIN p.4

reforestation
PIN p.4

Zones de production agricole désenclavées
PIN p.6

Liaisons internationales améliorées
PIN p.4

PME appuyées techniquement et financièrement
Hyp.

Activités touristiques et artisanales développées
Hyp.

Personnel de la fonction publique et détaché pour les projets FED formé
PIN p.6

Equilibres financiers et économiques restaurés
PIN annexe 2

Mesures d'accompagnement réalisées
PIN annexe 2

Production alimentaire suffisante et diversifiée
PIN annexe 2

Exploitation des ressources naturelles renouvelable
Hyp.

Productions agricoles valorisées
PIN annexe 2

Le tissu des PME participe à une croissance diversifiée
Hyp.

Le tourisme génère des revenus significatifs
Hyp.

Le fonctionnement des institutions est efficace
PIN p.6

Le cadre macroéconomique est porteur pour le secteur privé
PIN p.2.

Les effets sociaux de l'ajustement sont faibles
PIN annexe 2

Meilleures conditions de vie économique et sociales des populations rurales
PIN annexe 2

Amélioration des conditions de vie et lutte contre la pauvreté
PIN annexe 2

La croissance est portée par les initiatives privés, principalement dans le secteur du tourisme
Hyp.

Amélioration du niveau de vie
PIN annexe 2

**COMORES
DSP ET PIN 7ÈME FED (1991-1996)
PIN 22 M€, AAS 3,5 M€**

3.1.2 Logique d'intervention du 8^{ème} FED

L'objectif global de cette période de programmation des interventions de la CE est le développement durable à long terme des Comores grâce à une croissance forte et équitablement répartie. L'enveloppe indicative était de 27,5 M€. Une attention particulière est donnée aux efforts à consentir par le gouvernement pour parvenir à un cadre macroéconomique stable et favorable à l'initiative privée. Les engagements du gouvernement dans ce sens font l'objet d'une annexe du PIN. Ils comportent des mesures (i) d'assainissement de la gestion des finances publiques, (ii) d'amélioration du recouvrement des recettes, (iii) de réforme de la fonction publique, (iv) d'assainissement de la gestion des entreprises publiques et (v) d'augmentation du prélèvement fiscal. Aucun lien formel n'est établi entre ces engagements et les interventions dans les secteurs de concentration (infrastructures et environnement) sinon celui de leur caractère de cadre permissif.

Les secteurs de concentration sont l'amélioration des infrastructures de transport et de communication (de 48 à 52% du PIN) et la sauvegarde de l'environnement (de 28 à 32% du PIN). La finalité pressentie au travers de ces interventions est la promotion du tourisme (orienté vers l'écotourisme) identifié comme le principal potentiel de développement économique non exploité. Les appuis des bailleurs de fonds (dont les projets 7^{ème} FED et STABEX, mais aussi les aides bilatérales et du système des Nations Unies) au développement rural sont considérés comme ayant dépassé la capacité d'absorption du secteur. La pêche est vue comme un potentiel à très long terme et les contraintes de coût de l'énergie et de productivité de la main d'œuvre excluent un développement du secteur manufacturier (hors artisanat).

La finalité de la stratégie n'est pas formalisée comme un secteur de concentration, ce qui conduit à introduire des engagements du gouvernement relatifs au développement du tourisme dans le DSP et de ne pas les reprendre dans le PIN.

Le programme d'amélioration des infrastructures de transport et de communication à pour objectif la modernisation et l'entretien des réseaux. Les objectifs spécifiques ciblés sont relatifs au transport : entretien des routes, amélioration du fonctionnement du Port de Moroni, de la sécurité sur les aéroports secondaires et renforcement des capacités de la DG des travaux publics. Les pistes de désenclavement des zones de production des cultures de rente sont également considérées (au niveau des activités). Une assistance technique est mise à la disposition de la DGTP. Les engagements du gouvernement en regard des activités associées à ces objectifs portent sur une réforme sectorielle complète : création d'un fonds routier, contrôle des charges à l'essieu, création d'une société de location d'engins, privatisation de la gestion des ports, etc.

Le programme de sauvegarde de l'environnement vise à renforcer les capacités institutionnelles, à favoriser la conservation et la valorisation du patrimoine naturel et à arrêter la destruction des ressources. Le programme s'inscrit explicitement en complémentarité avec les programmes régionaux sur l'environnement et entend y apporter des réalisations concrètes suivant les axes prioritaires définis par la Loi-cadre et le Plan d'Action Environnemental de 1994. Les engagements du gouvernement sont d'un niveau moins général que pour le précédent secteur de concentration : renforcement des capacités du ministère de l'Environnement (mise à disposition d'une assistance technique) et des services forestiers, application de la Loi-cadre, de la Loi sur les études d'impact environnemental, mesures fiscales, délimitation et classement des aires protégées, relance des activités du Comité Interministériel Consultatif pour l'Environnement. Trois objectifs spécifiques sont retenus avec des axes correspondant aux activités :

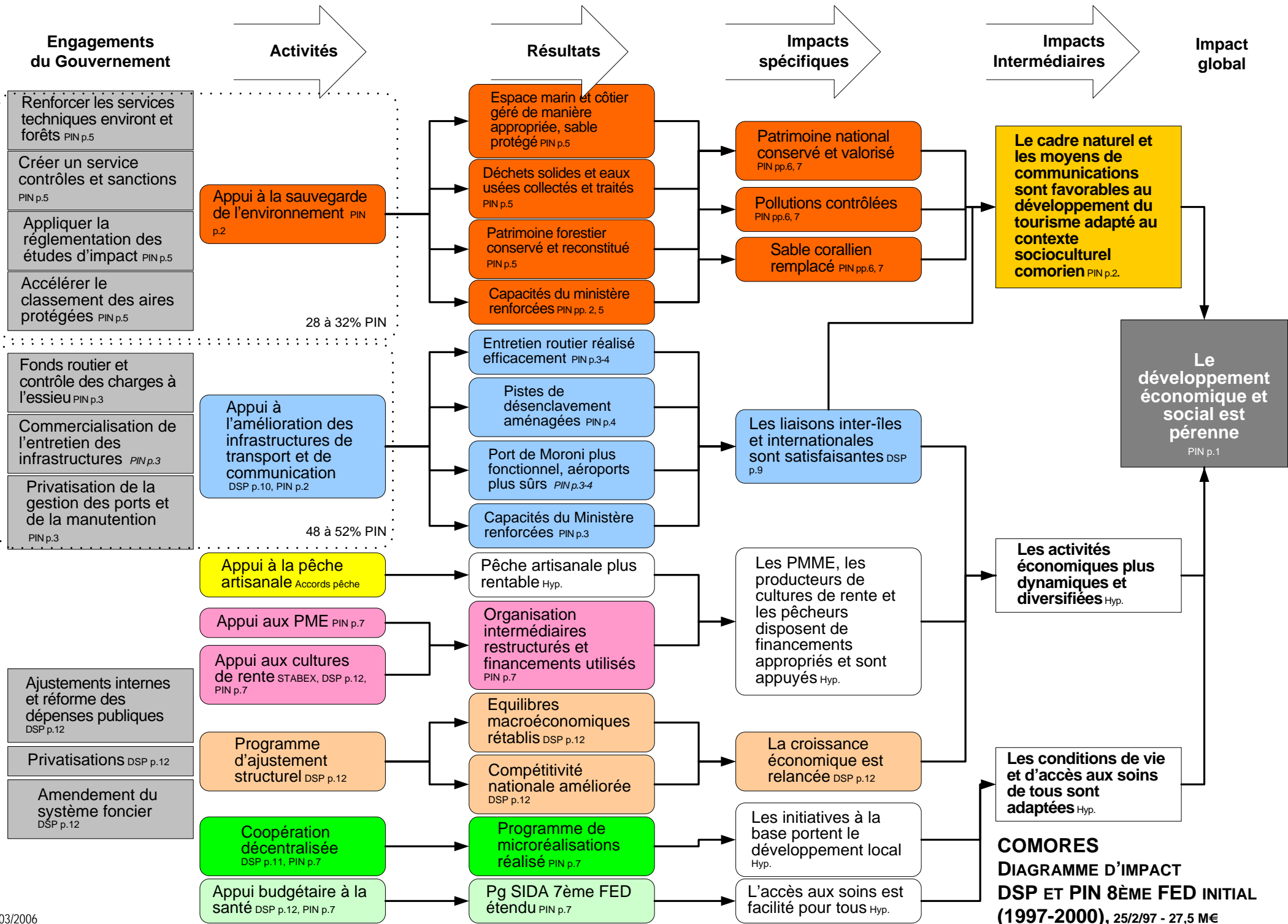
Conservation et valorisation du patrimoine national avec (i) conservation et reconstitution du patrimoine forestier et (ii) gestion appropriée de l'espace marin et côtier ;

Lutte contre la pollution avec (i) gestion des ordures ménagères dans les

principaux centres urbains et (ii) assainissement des principaux centres urbains ;
Recherche de solutions alternatives pour (i) l'exploitation des matériaux de construction (sable) et (ii) les sources d'énergie.

Les actions hors secteurs de concentration comportent la coopération décentralisée (15%) avec à la fois un programme de microréalisations (PPMR) et un support aux services de santé, un appui au secteur privé (4%) ciblé sur les micro, petites et moyennes entreprises, accès au crédit et restructuration des organisations intermédiaires, et enfin des actions de formations (1%).

La logique d'intervention est schématisée dans le diagramme logique des effets qui suit.



Les événements politiques à partir des années 1997, et notamment le coup d'État en avril 1999, ont eu comme conséquence des perturbations importantes dans le fonctionnement des institutions de l'État, la vie politique, sociale et économique ainsi que dans la mise en œuvre des projets de coopération au développement.

La revue mi-parcours de la mise en œuvre du 8^{ème} FED en décembre 1999 n'identifie que deux projets en phase finale d'instruction (dont l'appui au processus électoral qui n'était pas identifié dans le PIN) et constate que la majeure partie des engagements sectoriels n'ont pas été mis en œuvre. Elle recommande alors la suspension partielle de la coopération avec la CE en la limitant à l'appui au processus démocratique et aux actions profitant directement aux populations comme le Programme pluriannuel de microréalisations (4,25M€) ainsi que l'annulation de la deuxième tranche du PIN 8^{ème} FED.

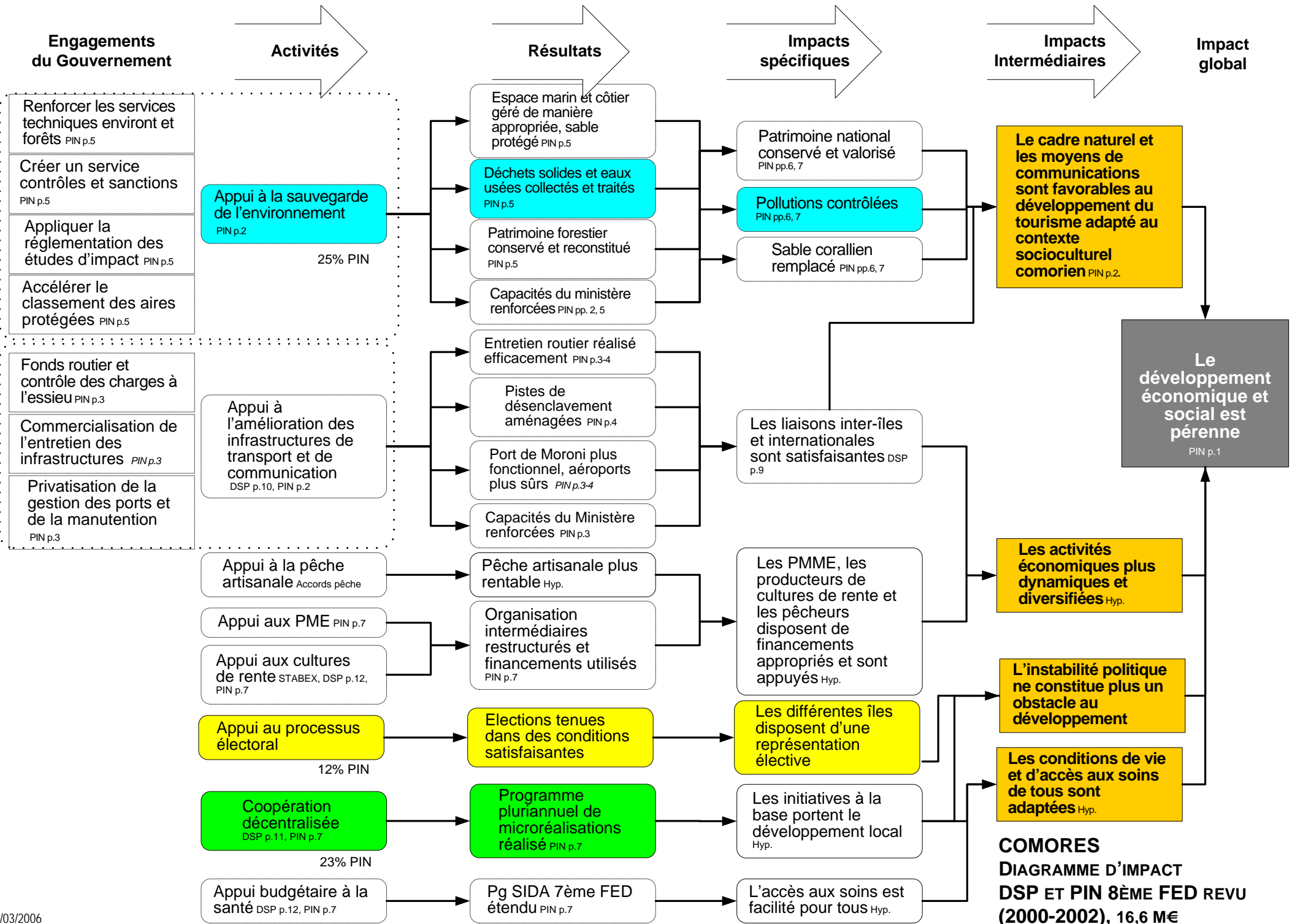
La décision du Conseil (14/2/2000), prenant acte des événements politiques de 1999, retient la poursuite des programmes en cours d'exécution et prescrit une « approche graduelle et conditionnelle reflétant les progrès circonstanciés observés durant la période de transition ». Elle statue qu'avant la tenue d'élections démocratiques, l'appui de la CE concerne le processus démocratique, l'aide humanitaire et éventuellement la coopération décentralisée.

Le projet d'appui au processus électoral (1,99 M€) avait alors comme objectif de soutenir la restauration de l'ordre constitutionnel et de l'État de droit - vu comme un préalable à la reprise entière de la coopération entre les Comores et l'Union Européenne. La première tranche du PIN fut alors répartie principalement entre la gestion des déchets (25% de l'enveloppe, un programme de microréalisations (23%) et le projet d'appui au processus électoral (12%). Des ressources ont également été mobilisées pour les travaux de préparation du 9^{ème} FED.

La physionomie du 8^{ème} FED final est clairement différente de celle du PIN, sans que cette évolution ait donné lieu à un nouveau document de stratégie. Il est donc à la fois nécessaire et difficile d'élaborer un nouveau diagramme d'impact. L'hypothèse retenue est que de nouvelles activités ont été mises en œuvre pour atteindre les mêmes objectifs (cf. diagramme d'impact ci-après). Sa pertinence fera l'objet d'une appréciation à l'occasion des phases suivantes de l'étude.

En 2002, sans lien de causalité avec ce qui précède, le bureau de représentation de la Commission aux Comores a été fermé et ses compétences transférées à la Délégation à Maurice.

La logique d'intervention reconstruite est schématisée dans le diagramme logique des effets qui suit.



3.1.3 Logique d'intervention du 9^{ème} FED

Le document de stratégie a été signé en novembre 2002. L'enveloppe du PIN est de 20 M€ et son objectif global est le développement et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit en encourageant le respect des Droits de l'Homme et des Droits de l'Enfant. L'ampleur de l'instabilité politique des dernières décennies et l'analyse de ses causes profondes amènent à considérer l'éducation comme une priorité.

Le système éducatif est fortement dégradé depuis des années (multiplication des années blanches) et une amélioration de toutes les formes de l'éducation apparaît comme un levier d'amélioration des conditions de vie, un moteur pour la croissance économique et un moyen d'éviter les conflits sociaux. L'éducation est donc choisie comme secteur de concentration (avec 16 M€). Le reste de l'enveloppe est consacré à un programme de coopération décentralisée (4 M€).

Le programme Éducation a pour objectif l'implication active et productive de la population dans le processus de développement national et régional et, pour cela doit développer un système éducatif de qualité en promouvant son accessibilité à l'ensemble de la population (et notamment les filles). Les activités concourent à augmenter les capacités d'accueil, à améliorer la qualité des apprentissages, à lutter contre les disparités de genre, à promouvoir la gestion communautaire, l'orientation professionnelle et l'éducation informelle. Un appui macroéconomique a été initialement envisagé sous réserve des évolutions de la situation, avec notamment une affectation au ministère de l'Éducation. Il n'a pas été donné suite à cette possibilité.

Hors secteur de concentration, la coopération décentralisée met un accent important sur l'appui à la décentralisation politique, le renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance et l'appui aux organisations de la société civile. Cette composante prolonge les travaux financés par l'Union Européenne dans le cadre du Fonds Fiduciaire pour appuyer les dispositions transitoires. Une autre composante reprend partiellement le concept classique des microréalisations, mais l'intégrée dans une approche de développement communal avec comme préalable l'élaboration des programmes de développement local. La composante pour le renforcement des capacités des communes dans la gestion des déchets solides relie le PCD au projet de gestion de déchets solides du 8^{ème} FED (8ACP.COM12) et l'intègre dans une perspective d'appui à la décentralisation.

L'objectif du programme est le renforcement d'un État démocratique et décentralisé bien géré – nécessaire pour la mise en œuvre d'une politique visant la réduction de la pauvreté.

La logique d'intervention est schématisée dans le diagramme logique des effets qui suit.

Politiques et engagements du Gouvernement

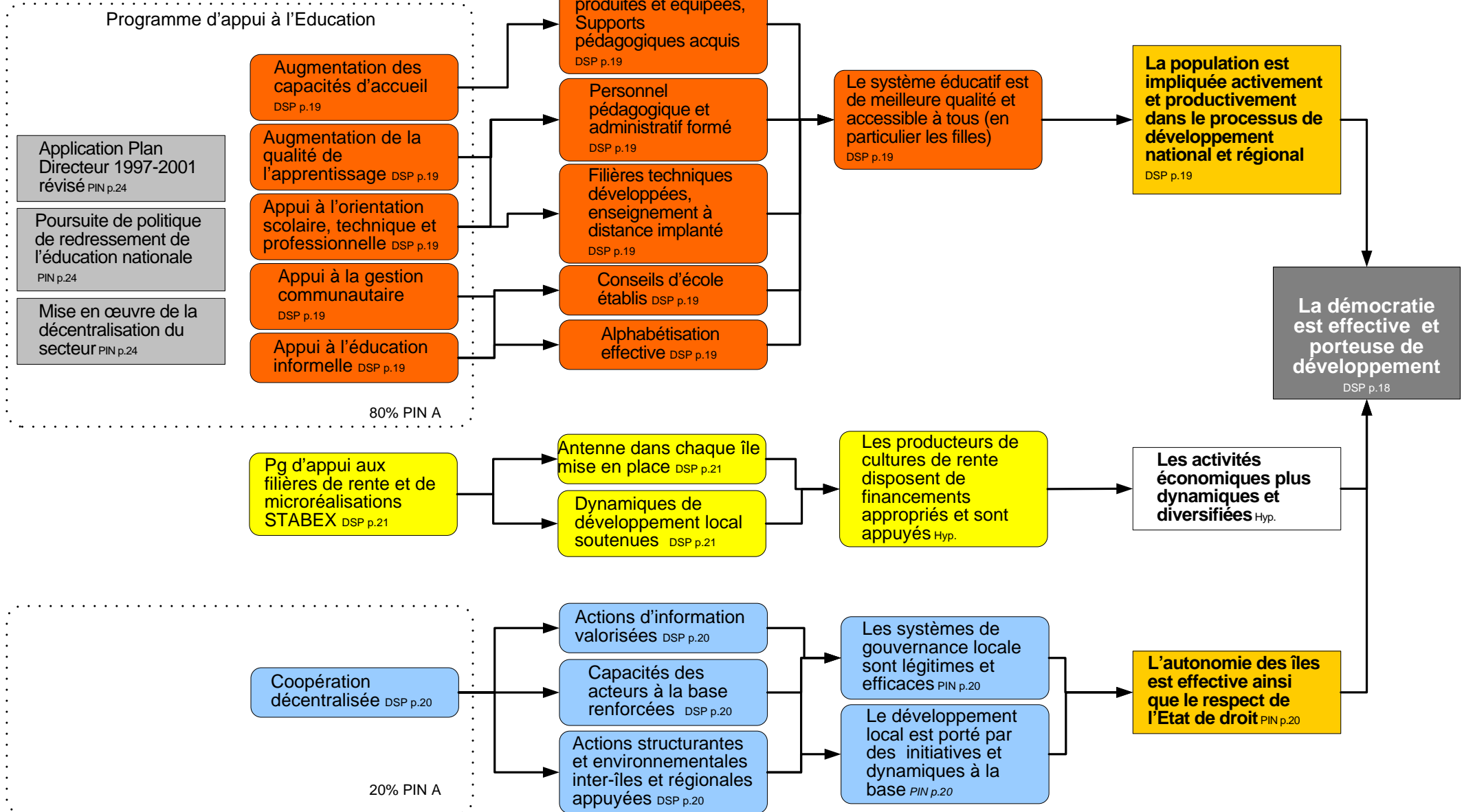
Activités

Résultats

Impacts spécifiques

Impacts Intermédiaires

Impact global



COMORES
DSP ET PIN 9ÈME FED (2002-2007)
INITIAL & REVUE MI-PARCOURS : 20 M€(A)

La revue mi-parcours (2004) n'a pas proposé de modification de la stratégie communautaire.

La revue identifie une évolution positive en matière de politique sectorielle, tant au niveau institutionnel qu'au niveau des résultats avec les lenteurs inhérentes aux consultations électorales programmées et la mise en place des administrations décentralisées dans les trois îles. L'évolution des données de scolarisation (restant à confirmer) tendaient à montrer une amélioration, principalement pour l'enrôlement des filles (malgré l'absence de mise en œuvre des interventions, prévue pour 2006). La mise en place d'une unité de formation universitaire en appui aux formations techniques et professionnelles est appréciée comme un exemple de la volonté gouvernementale de mettre en œuvre le Plan Directeur 1997-2001 (dont la mise à jour a été retardée).

L'utilisation des reliquats sur les périodes de programmation précédentes (6,25 M€) a fait l'objet d'une proposition du gouvernement pour la modernisation de deux aéroports et amélioration de trois routes. De fortes réticences ont été exprimées par la CE du fait des délais supplémentaires induits et l'absence d'approche sectorielle. Il a été convenu par le gouvernement de recycler ces ressources dans la composante coopération décentralisée en cours de préparation et dont l'enveloppe est passée de 4 à 10,25 M€).

La contribution de la Commission au Fonds fiduciaire (1,8 M€, décision du 7/7/04) constitué par les bailleurs de fonds pour soutenir le processus de reconstruction-réconciliation a été prélevée sur l'enveloppe B.

3.2 L'aide programmable de niveau régional

Les programmes régionaux FED constituent un niveau d'articulation avec la dimension nationale important pour la Commission.

Les trois programmes indicatifs régionaux de la période sous évaluation ont deux secteurs de concentration en commun : la promotion des échanges de biens et services (intégration économique régionale) et la protection/valorisation des ressources naturelles. A ces deux secteurs de concentration, seul le PIN 9^{ème} FED ajoute un troisième secteur de concentration, le transport et les communications, qui tient compte de l'élargissement de la définition de la région de référence (de l'Océan indien à un ensemble « Afrique orientale, Afrique australe et Océan Indien » où la problématique des corridors de transit et, plus largement des transports terrestres et de leur coût d'investissement ne peut être contournée).

Un principe fondateur des 7 et 8^{ème} FED a été de retenir dans le PIR les thématiques qui ne peuvent être maîtrisées au niveau national (ressources pélagiques, pollutions par les hydrocarbures, harmonisation réglementaire dans le cadre de l'intégration économique, facilitation des échanges, etc.) et les programmes qui sont sollicités par plus de deux pays-membres. Par définition, les programmes mis en œuvre au niveau régional ont donc des incidences ou des pendants au niveau national. Les engagements des autorités sont notamment partagés par tous les gouvernements.

La logique d'intervention de l'aide programmable de niveau régional pour les différents périodes de programmation est schématisée dans les diagrammes logiques des effets qui suivent.

Engagements des gouvernements

Activités

Résultats

Impacts spécifiques

Impacts Intermédiaires

Impact global

- Négociations sur les mesures de désarmement tarifaire et non tarifaire PIR p.4
- Harmonisation progressives en matière d'investissement, de douanes, etc. PIR p.4
- Renforcement des réseaux de communication internes PIR p.4
- Rationalisation des transports maritimes PIR p.4
- Elaboration d'un Plan de développement du tourisme PIR p.5

- Appui à la promotion des échanges de biens et services PIR p.2
- Appui à la circulation de la l'information PIR p.2

- Coopération commerciale et industrielle développée PIR p.5
- Programme intégré de développement des échange mis en œuvre PIR p.5
- Formations aux métiers du commerce international réalisées PIR p.5
- Harmonisation du cadre réglementaire et des normes atteinte PIR p.5

- Les opérateurs économiques des différents îles entretiennent des échanges PIR p.3
- Le cadre réglementaire et les procédures administratives favorisent les échanges entre les îles PIR p.3

Les échanges économiques et commerciaux inter-îles sont développés
PIR p.3

L'intégration régionale est un facteur de dynamisme économique et d'exploitation durable des ressources naturelles
PIR p.2

- Définition d'une stratégie régionale à long terme PIR p.6
- Mise en place d'un Plan d'action régional de protection et de gestion de l'environnement PIR p.6

Pg de protection e de gestion des ressources naturelles et marines
PIR p.2

- Les sols sont gérés rationnellement PIR p.7
- La flore naturelle est gérée et protégée PIR p.7
- Les zones côtières sont gérées de manière intégrée PIR p.7
- Les déchets liquides et solides sont gérés PIR p.7
- Une assistance juridique a été mise à disposition PIR p.7

- Le cadre réglementaire et es normes nationales sont harmonisées PIR p.6
- Les connaissances et les savoir-faire sont communs PIR p.6

Les problèmes environnementaux dépassant le cadre national sont maîtrisés
PIR p.6

40% PIR

40% PIR

REGION Océan Indien
PIR 7ÈME FED (1992-1996)
21/4/1992 – 25,5 M€- SECTEURS DE CONCENTRATION

Engagements des gouvernements

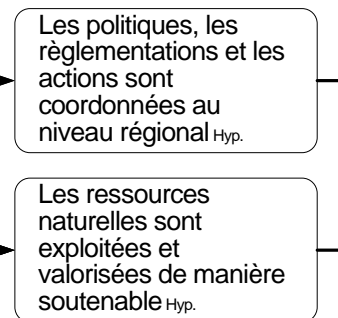
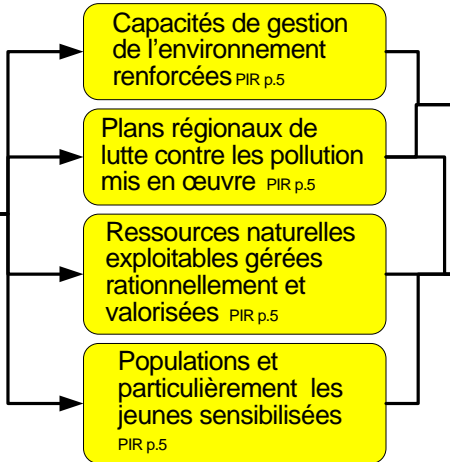
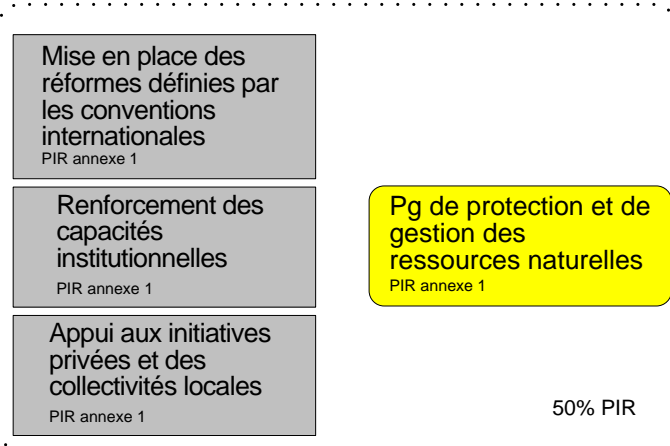
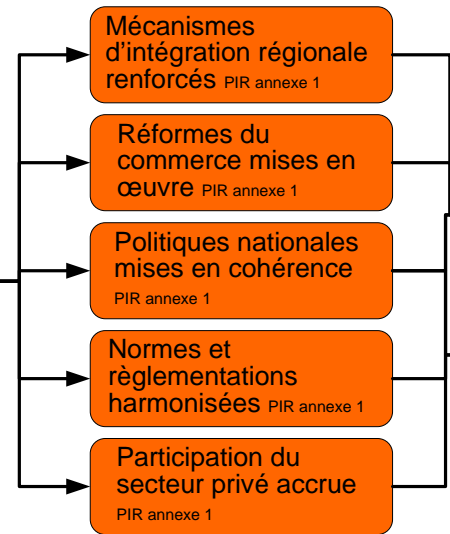
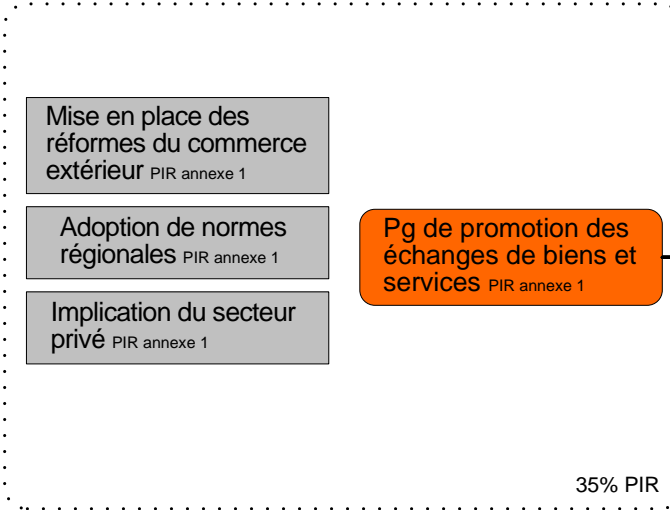
Activités

Résultats

Impacts spécifiques

Impacts Intermédiaires

Impact global



Engagements des gouvernements

Activités

Résultats

Impacts spécifiques

Impacts Intermédiaires

Impact global

Pg intégration économique régionale

45 à 55% de l'enveloppe

- Appui aux politiques commerciales et aux capacités de négociation PIR annexe 1 p.2
- Harmonisation douanière et statistiques PIR annexe 1 p.2
- Appui budgétaire à la libéralisation PIR annexe 1 p.2
- Harmonisation des politiques fiscales PIR annexe 1 p.2
- Appui aux systèmes bancaires PIR annexe 1 p.2
- Appuis à la facilitation du commerce et des investissements PIR annexe 1 p.2
- Appuis au développement du secteur privé PIR annexe 1 p.2
- Formations PIR annexe 1 p.2

- Niveau de croissance économique élevé PIR annexe 1 p.2
- Commerce intra régional croissant PIR annexe 1 p.2
- Capacité de politique commerciale accrue PIR annexe 1 p.2
- Obstacles fiscaux et budgétaires à la libéralisation supprimés PIR annexe 1 p.2

- Intégration à des marchés communs et/ou à des unions douanières PIR annexe 1 p.2
- Respect des dispositions de l'OMC PIR annexe 1 p.2
- Négociation d'Accords de Partenariats Economiques PIR annexe 1 p.2

Intégration économique régionale et globale
PIR annexe 1 p.2

Pg protection des ressources naturelles

15 à 25% de l'enveloppe

- Pg de gestion des ressources côtières et marines PIR annexe 1 p.3
- Pg de gestion de l'environnement : éducation environnementale, renforcement des capacités régionales PIR annexe 1 p.3

- Contrôle de l'exploitation des ressources pélagiques suivies PIR annexe 1 p.3
- Pêche littorale promue PIR annexe 1 p.3
- Suivi de la ressource thonière PIR annexe 1 p.3
- Education environnement renforcée PIR annexe 1 p.3
- Suivi de l'environnement réalisé PIR annexe 1 p.3
- Capacités de négociation int. renforcées PIR annexe 1 p.3

- La politique de pêche est soutenable PIR annexe 1 p.3
- Les stratégies et des instruments communs fondent la gestion durable des RN PIR annexe 1 p.3
- La biodiversité est sauvegardée PIR annexe 1 p.3

La gestion des ressources naturelles est soutenable
PIR annexe 1 p.3

Pg transports et communications

15 à 25% de l'enveloppe

- Appui à l'amélioration des infrastructures PIR annexe 1 p.4
- Appui à la facilitation des échanges PIR annexe 1 p.4

- Schéma directeur régional adopté PIR annexe 1 p.4
- Réseaux améliorés PIR annexe 1 p.4
- Dispositif réglementaire harmonisé PIR annexe 1 p.4

- Les coûts de transport sont plus faibles PIR annexe 1 p.4
- Les politiques sont harmonisées dans le cadre d'un plan régional PIR annexe 1 p.4

Les performances des réseaux de transport facilitent les échanges
PIR annexe 1 p.4

Croissance et amélioration des conditions de vie des plus démunis

**REGION Afrique Australe et Orientale, Océan Indien
DSR ET PIR 9ÈME FED (2002-2007)
223 M€- SECTEURS DE CONCENTRATION**

3.3 Autres interventions communautaires et leur articulation à l'aide programmable

Les interventions hors FED ont été le STABEX, les financements BEI, les cadres mutuels d'obligations liés à la pêche, les aides d'urgence et les lignes budgétaires.

3.3.1 La BEI

La BEI est intervenue entre 1997 et 1991 principalement par des lignes de crédit ouvertes (4 M€) pour les projets de petite et moyenne envergure portés par des investisseurs privés. Cette facilité cible les secteurs de l'industrie, le tourisme (extension de l'hôtel Galawa), l'agroalimentaire et les transports. Elle a été suspendue en réaction au défaut de respect des conditions préalables à son renouvellement. La Banque a également une participation au capital social de la Banque de Développement des Comores (BDC) de 16,7%.

Des financements ponctuels peuvent également être considérés pour des projets ou équipements publics. Cela a été le cas sur la période pour l'achat d'un groupe électrogène (1M€ pour une centrale électrique en 1997). La réalisation du projet était encore bloquée en 2004 (revue mi-parcours). Depuis 1997, aucun financement de la BEI n'a été mis en place.

3.3.2 Accords pêche

Les accords bilatéraux de pêche, conclus par l'Union européenne avec des pays tiers, contiennent le cadre général pour l'accès des flottes communautaires aux eaux de ces pays. Au sein de chacun de ces accords, des protocoles de pêches spécifient les conditions (techniques, financières, type de ressources, etc.) dans lesquelles l'accord doit être mis en œuvre. C'est la Commission européenne qui, en vertu d'un mandat adopté par le Conseil des Ministres, négocie les accords de pêche avec les pays tiers en représentation de la Communauté. Avec les pays de l'océan Indien, qui n'exploitent pas encore totalement l'intégralité de leurs ressources de pêche, la Communauté verse une compensation financière en échange d'un accès à leurs zones de pêche et établit avec eux des actions ciblées visant à soutenir le développement de leur secteur de pêche et à contribuer à une pêche durable dans leurs eaux. Une participation financière est également requise des armateurs qui souhaitent opérer dans le cadre de ces accords¹².

Les Comores sont signataires de plusieurs **accords pêche** avec la Communauté Européenne. Dans la période sous analyse, il y avait quatre protocoles pêche avec les Comores :

Protocoles pêche 20/07/1994 à 19/07/1997 :	675.000 € plus 260.000 € pour programme recherche et technique plus 145.000 € formations	37 thonier senneurs congélateurs, 4.500 t de thon par an
Protocoles pêche 28/02/1998 à 27/02/2001 :	180.000 € plus 540.000 € (programmes scientifiques et techniques, surveillance, appui institutionnel) plus 60.000 € formations 70.000 € contributions comoriennes aux organisations de pêches internationales	44 thoniers senneur congélateurs, 16 palangriers de surface, 4.500 t/an

¹² http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/fr/pcp4_2.htm

	40.000 € participation aux rencontres internationaux	
Protocoles pêche 28/02/2001 à 27/02/2004 :	350.250 € toute attribution y inclue	40 thoniers senneur congélateurs, 25 palangriers de surface, 4.670 t/an
Protocoles pêche 28/02/2004 à 31/12/2004 :	Captures additionnelles dans la période de prolongation payées selon les conditions du protocole 2001-2004	40 thoniers senneur congélateurs, 25 palangriers de surface, selon capture
Protocoles pêche 01/01/2005 à 31/12/2010 :	2,34 M€	40 thoniers senneur congélateurs, 17 palangriers de surface 6.000 t/an

Le total des contreparties versées pendant la période sous revue est de 6,62 M€, dont 48% a été affecté aux actions ciblées.

Les contreparties versées sur les protocoles pêches sont utilisées pour le développement de la pêche nationale, des programmes scientifiques et techniques, des appuis institutionnels du secteur et pour la participation aux conférences et aux formations internationales. Pendant que les premiers protocoles jusqu'en 2004 ont encore définis l'utilisation détaillée des fonds, le dernier protocole 2005-2010 donne plus de liberté sur le choix des actions à mener aux autorités locales. Pour le dernier protocole, l'action ciblée consiste à mettre en œuvre une politique sectorielle de la pêche.

Le secteur pêche comprend environ 8.000 pêcheurs sur 4.000 embarcations pour la plupart artisanales. Avec l'introduction des embarcations en fibre de verre, la production a augmenté de 6.000 en 1987 à 13.000 t aujourd'hui. L'accroissement est aussi dû aux dispositifs de concentration de poisson financés sur fonds des protocoles pêche¹³.

3.3.3 STABEX

Le pays a reçu de l'ordre de 19 M€ au titre des différents Cadres d'Obligations Mutuelles (CoM) pour la vente des cultures de rente vanille, girofle et ylang-ylang. Ces trois cultures de rente fournissent la grande partie des recettes en devises des Comores Ces ressources ont été affectées à l'amélioration des conditions de production et la qualité des produits de rente (vanille et Ylang-ylang). Les interventions ont également visé la diversification des productions (girofle, huiles essentielles), le renforcement des organisations professionnelles et le désenclavement des zones de production.

Les Comores font aussi partie de la sécurisation des recettes d'exportations par des fonds **STABEX**. Dans le cadre du système STABEX, le pays a bénéficié des attributions suivantes qui ont été regroupés dans deux cadres d'obligations mutuelles (COM) :

Tableau 6: Cadres d'obligations mutuelles STABEX

COM	STABEX	Montant (€)	Culture	Montant du COM (€)
	STABEX 1991	190.226	Ylang	
	STABEX 1992	818.833	Girofle	
	STABEX 1992	61.859	Ylang	
	STABEX 1993	330.326	Girofle	
	STABEX 1993	513.878	Ylang	
COM 1991/92/93				

¹³ Union des Comores (2004), p. 2

LES COMORES : EVALUATION DE NIVEAU NATIONAL

	STABEX 1996	1.606.458	Vanille	
	STABEX 1996	203.380	Girofle	
	STABEX 1996	829.618	Ylang	
	STABEX 1997	1.768.900	Vanille	
	STABEX 1997	480.188	Ylang	
COM 1996/97				4.888.544
Totaux:		2.075.769	Ylang	
		1.352.539	Girofle	
		3.375.358	Vanille	

3.3.4 Le Programme d'Ajustement Structurel

Le **Programme d'Ajustement Structurel** avait engagé en 2000 un montant de 6,6 M€ pour contribuer au fonctionnement des Ministère de la Santé, du Ministère de l'Éducation, du Ministère de la Justice et des Finances et à l'assainissement des opérations du trésor. Les indemnités de départ du personnel de la fonction publique ont été réglées sur ces fonds. Les fonds ont été presque entièrement dépensés (98,7%).¹⁴

3.3.5 ECHO

Dans le domaine de l'aide humanitaire, **ECHO** est intervenu avec des activités de lutte contre le choléra et d'appui au secteur santé. Les actions suivantes ont été financées par l'intervention des ONG nationales et internationales :

ECHO/COM/210/2000/01001	Lutte contre l'épidémie de choléra sur l'île d'Anjouan ONG Initiative Développement (ID)	225.000 € 01/2000 – 08/2000
ECHO/COM/210/2000/01002	Lutte contre le choléra sur l'île d'Anjouan ONG CARE France	125.000 € 03/2000 – 09/2000
ECHO/COM/210/2000/01003	Lutte contre le choléra sur l'île de Ngazuidja (Grande Comores) ONG CARE France	250.000 € 03/2000 – 10/2000
ECHO/COM/210/2000/01004	Lutte contre le choléra sur les îles d'Anjouan et de Mohéli ONG Aide Médicale Internationale (AMI)	275.000 € 03/2000 – 10/2000
ECHO/COM/210/2000/02001	Assistance technique au système santé comorien sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. ONG AMI	550.000 €
ECHO/COM/210/2000/02003	Relance des activités en matière de santé et nutrition de la mère et de l'enfant à Anjouan/phase 2 CARE France	400.000 €

Il est positivement noté que les actions ECHO ont été exécutées en proche coordination et complémentarité entre les différentes ONG et l'épidémie de choléra a été endiguée dans les trois îles.

3.3.6 Lignes budgétaires

Sur des lignes budgétaires différentes des actions suivantes ont été financées¹⁵ :

Contrat CDC-1998-27 Ligne de coopération décentralisée B7-6430	Renforcement de la société civile à ONG DIA	248.200 € (86% des coûts totaux), Durée 92/1999 – 04/2000
Contrat ONG/PVD/1999/121/FR Ligne budgétaire B7-6000	Eau-Santé-Education dans le Niumakélé Anjouan	450.000 € Durée 12/1999 – 11/2002

¹⁴ UE – RFI Comores (2001), p. 9

¹⁵ UE – RFI Comores (2001), p. 10

4 Réponses apportées aux questions d'évaluation

Cette section apporte les réponses aux questions d'évaluation en les structurant à partir de leurs critères de jugement. Les critères pour lesquels l'information disponible est suffisante sont analysés en vue de leur validation/invalidation. Celle-ci donne lieu à une conclusion constituant une réponse à la question d'évaluation à laquelle ils se rapportent.

QE 1 - Dans quelle mesure les stratégies développées par l'aide programmable de la CE - en particulier en ce qui concerne le choix des bénéficiaires et des secteurs de concentration et les modalités de participation des parties prenantes - ont-elles été adaptées pour (i) répondre aux priorités exprimées par le gouvernement et (ii) répondre aux besoins du pays et de ses différentes entités géographiques ?¹⁶

Les documents de programmation de la CE ont répondu aux besoins du pays et de chacune des îles qui le constituent. Le changement de secteur de concentration à chaque nouvelle programmation brouille la visibilité du processus de définition de la stratégie de réponse aux défis du développement et de la lutte contre la pauvreté. Les gouvernements n'ayant pas eu la capacité d'élaborer en propre leurs priorités, la correspondance avec celles des stratégies communautaires est largement formelle. La participation active des parties prenantes s'est mise en place à partir du 9^{ème} FED et l'appui de la cellule d'appui à l'ON lui a permis de prendre une portée certaine. Les événements politiques ont cependant, sur la période, surdéterminé la démarche normale de programmation. Le choix de mettre l'accent sur les structures communautaires, puis communales avec le 9^{ème} FED, a été une réponse adaptée au contexte à la fois politique et social.

Les stratégies développées par l'aide programmable de la CE ont – de manière générale – été articulées autour des principales contraintes en matière de croissance et de réduction de la pauvreté (Cf. CJ 1.1). Mais la stratégie de la CE entre le 7^{ème} FED et le 9^{ème} FED est caractérisée par des changements systématiques de secteur de concentration sans qu'une réelle amélioration des problèmes identifiés soit perceptible et justifie les réorientations. Ce constat conduit à mettre en doute la pertinence de la procédure de programmation elle-même ou, en tout cas, son adaptation aux particularités du contexte (faiblesse chronique des institutions, instabilité, opportunisme vis-à-vis des ressources extérieures). L'allocation de ressources importantes en cours de 8^{ème} FED et pour le 9^{ème} pour les microréalisations a été une réaction appropriée à ces constats. Cette approche ne peut cependant qu'être transitoire, la construction de structures étatiques et décentralisées devant retrouver la priorité dans les meilleurs

¹⁶ Les stratégies de coopération doivent être élaborées sur la base d'une identification précise des besoins du pays, des politiques du gouvernement ainsi que des interventions des autres bailleurs. Cette identification doit guider le choix des secteurs d'interventions et des bénéficiaires dans la perspective d'atteindre des objectifs particuliers. Cette question d'évaluation porte sur la phase de programmation et vise (i) à apprécier dans quelle mesure la stratégie communautaire correspond aux besoins du pays - en particulier tels que reflétés dans les documents de politique économique et sectorielle - et (ii) si ses objectifs sont traduits de manière appropriée dans le choix des bénéficiaires et de la répartition sectorielle des interventions. Ce dernier aspect est particulièrement important en ce qui concerne la stratégie communautaire dans la mesure où les stratégies pays 7, 8 et 9ème FED sont fortement différenciées.

délais.

La correspondance avec les priorités du gouvernement (Cf. CJ 1.2) est à relativiser dans la mesure où le manque de capacité handicape fortement la production de politiques sectorielles ou générales qui soient propres au gouvernement. Pratiquement tous les documents publics de politique sont produits sur financements extérieurs et sans que la faible implication des autorités autorise à envisager une réelle appropriation. L'instabilité politique chronique a systématiquement affecté la bonne mise en œuvre des politiques publiques.

L'implication des parties prenantes, et particulièrement de la société civile, a été imposée à partir du 9^{ème} FED (Cf. CJ 1.3). L'élaboration du 9^{ème} FED a mobilisé une consultation avec la société civile avec l'appui de la cellule d'appui à l'ON (CA-ON). Cette démarche a abouti à la constitution d'un groupe de référence mobilisé régulièrement (et notamment pour l'élaboration des rapports annuels conjoints) autour des temps forts de la coopération avec la CE (bilans et programmation). Le degré réel de prise en compte des interventions faites lors de ces réunions est difficile à apprécier a posteriori. Les règles du jeu de la consultation ne sont pas claires et les impératifs techniques de dates, de format et d'apports techniques ont contraint fortement l'ampleur des contributions et l'effectivité de leur prise en compte dans le document final.

Les DSP et PIN du 9^{ème} FED sont également une étape pour l'amélioration de la qualité de l'analyse et de ses sources (Cf. CJ 1.4). Les sources des DSP/PIN ne sont pas explicitées (pas de bibliographie, pas de source indiquée des données statistiques). Le DSP 9^{ème} FED est mieux construit en termes de structuration, mais cela est plus lié à des exigences imposées par les services centraux que par une démarche plus fouillée de dialogue de politique avec le gouvernement et la société civile. L'analyse de la situation politique, sociale et économique a été faite pour les 8 et 9^{ème} FED. L'articulation entre présentation des données de contexte, d'ordre très général, et la nature de la stratégie communautaire est peu, voire pas développée ou sur un mode qui ne relève pas d'une approche analytique. Dans tous les cas, il n'y a pas d'analyse détaillée de la situation des trois îles, ce qui pose le problème du positionnement du document en termes d'outil : élément de procédure ou outils d'aide à l'exécution de la programmation. Si des travaux préparatoires plus détaillés ont été faits, ils ne sont pas joints en annexe ou mentionnés. Chaque document de stratégie élabore d'abord une analyse de la situation économique et sociale du pays en faisant ressortir les problèmes prioritaires. La programmation est faiblement articulée à cette présentation. Il n'y a pas d'analyse de la contribution de la stratégie à la croissance ou à la lutte contre la pauvreté, ou du moins, s'il y en a une, elle ne permet pas de fixer les évolutions attendues des indicateurs de performance des projets et programmes, puis de la stratégie dans son ensemble.

Les conclusions et recommandations sont considérées d'ordre général et sont donc présentées dans la partie correspondante (Cf. ci-après).

QE 2 - Dans quelle mesure les interventions de la CE dans le domaine de la sauvegarde de l'environnement ont contribué à (i) la maîtrise des déchets solides dans les principales villes, et ce (ii) dans un cadre institutionnel (législatif, réglementaire, organisationnel et financier) révisé en prenant en compte les besoins de la mise en œuvre de la politique et les bonnes pratiques internationales ?¹⁷

¹⁷ La dimension environnementale aux Comores est considérée comme un potentiel à long terme de développement et un facteur de risque en termes de rentabilité à moyen terme des activités agricoles d'exportation (exploitation non soutenable des ressources naturelles, destruction des milieux naturels, pollution des faibles ressources en eau). Cette question vise à apprécier si les interventions de la Commission de niveau national et de niveau régional ont contribué (i) à enrayer significativement la dégradation de l'environnement, (ii) à mettre en place les conditions institutionnelles

Les interventions de la CE en matière de déchets, inscrites sur un engagement de long terme (depuis 1996), n'ont pas contribué à la maîtrise des déchets dans les principales villes et pas même à Moroni, la capitale, où le plan d'urgence a été réalisé. Le plan lui-même a été réalisé avec efficacité, mais en dehors des structures administratives chargées du secteur à plus long terme. Ses acquis en termes d'exécution du service de collecte n'ont pas été repris et rien n'a été fait pour le recyclage ni même le traitement des déchets stockés à la décharge de Séléa. La mise à l'étude de la politique sectorielle et du plan d'investissement correspondant n'a pas abouti à son appropriation par le gouvernement du fait de dysfonctionnements dans les modalités d'exécution de la prestation. Le cadre institutionnel n'a pas été amélioré par cette intervention de la CE. Les appuis à la gouvernance et le programme de coopération décentralisée ont respectivement instauré la décentralisation de la gestion des déchets et entrepris des initiatives en la matière avec les collectivités locales.

Les Comores constituent un lieu de non droit en termes de gestion des déchets, l'absence de planification, de volonté politique et de moyens institutionnels et techniques a installé une situation sauvage où chaque village, chaque ville entretient un état d'insalubrité permanent, dommageable autant à la santé humaine qu'à l'écologie des milieux terrestres et marins.

Il n'est alors pas étonnant que la CE ait décidé de répondre favorablement à une demande d'intervention du gouvernement comorien, au bénéfice de l'ensemble des îles et particulièrement de la ville de Moroni. A cette demande d'aide d'urgence, argumentée sur la base d'un risque épidémiologique de peste, la CE a répondu en proposant d'une part l'étude d'un plan de gestion des déchets, et d'autre part le financement d'une campagne temporaire (16 mois) de nettoyage et de mise aux normes sanitaires minimales pour le site de Séléa.

La période de mise en œuvre du projet a été politiquement une des plus instables de l'histoire récente du pays, ce qui a naturellement eu des impacts considérables sur sa gestion et ses effets.

Pour la gestion des déchets (Cf. CJ 2.2), les interventions de la CE se sont inscrites sur le long terme (1^{ère} étude en 1996) et avec une préoccupation de mise en place d'un dispositif pérenne, prenant en compte le cadre institutionnel et les potentialités de mobilisation des populations (initiatives de quartier et disponibilité à payer). Malgré des actions récurrentes, cet objectif n'a pas été atteint. L'étude sectorielle réalisée en 2003 et devant donné lieu, outre la structuration de la gestion des déchets, à des investissements importants (équipements et sites de mise en décharge) dans chacune des îles, n'a pas produit des recommandations institutionnelles (Cf. CJ 2.3) suffisamment crédibles (rejetées par les responsables sectoriels) et des recommandations techniques adaptées au contexte local (équipements trop coûteux à l'achat et en coût de fonctionnement, points de précollecte conteneurisés, nombreux sites de décharge). Le plan d'investissement qui s'en déduisait, n'aurait pas pu être financé sur le projet. Le rejet des solutions proposées (et accessoirement de pratiques peu déontologiques du prestataire) ont amené à ne pas prolonger le contrat d'étude.

Le second volet de l'intervention a permis d'effectuer un nettoyage ponctuel de la ville de Moroni, mais sans perspective de pérennisation. Les prestataires privés mobilisés par contrat par l'UTG ont honoré leurs engagements. Il n'y a pas eu de recherche d'une articulation particulière avec les dispositifs communautaires de pré-collecte, et la sécurisation et le contrôle de la décharge de Séléa (résultat attendu de la CF) n'ont pas été mis en œuvre. Il n'y a pas eu non plus de contrat de service relais pour 16

d'incitation et de contrôle des activités polluantes ou mettant en péril les ressources naturelles et (iii) créer une mobilisation des populations pour la protection de l'environnement.

mois pour un prestataire pour assurer la collecte et le transport. Le financement de ce prestataire est fait (pour la ville de Moroni) sur budget national à partir de 2003 et le mode de sélection de l'entreprise n'a pas été transparent. Le contrat n'est d'ailleurs pas géré par la Direction Générale de l'Environnement, mais directement par le Ministère des finances. Il n'y a pas de suivi et de contrôle des prestations, du fait même de la proximité du prestataire des plus hautes autorités de l'État. L'état des sites de collecte et du reste de la ville indique que le cahier des charges n'est pas respecté ou était inconsistant.

Sur ses interventions, la CE n'a pas su sélectionner un appui adapté en expertise pour la stratégie globale de maîtrise des déchets solides et n'a pas su réorienter les prestations dans un sens qui aurait suscité une appropriation par le gouvernement. Les acquis techniques et organisationnels du plan d'urgence n'ont pas été retenus par les autorités qui ont privilégié des intérêts à court terme. L'impact immédiat du Plan d'urgence est avéré, mais il n'a été que temporaire.

La composante gestion des déchets du programme de coopération décentralisée sur 9^{ème} FED n'est pas définie avec suffisamment de précision pour en évaluer le potentiel. Les éléments collectés sur le terrain et le cadre du programme laissent à penser que la mise en œuvre fera plus de place au réalisme et aux initiatives locales, conditions nécessaires dans le contexte actuel (décentralisation) pour la maturation d'un schéma plus global au niveau de l'Union.

QE 3 - Dans quelle mesure les interventions de la Commission ont-elles permis (i) d'améliorer les infrastructures de transport existantes (entretien routier en particulier) et (ii) leurs modalités d'exploitation, (iii) de faciliter les échanges insulaires, inter-îles, régionaux et internationaux et (iv) de favoriser l'accès aux services sociaux de base et aux débouchés de la production vivrière ?¹⁸

Les interventions de la CE dans le secteur des infrastructures de transport ont bien amélioré les tronçons ou les équipements identifiés, mais en ayant dû faire face à de nombreuses difficultés soit politiques, soit techniques. Ces difficultés en ont réduit l'utilité (accès maritime à Mohéli) ou la durabilité (routes avec un manque complet d'entretien et de protection des ouvrages). Aucune innovation quant aux modalités d'exploitation des infrastructures (port de Moroni) ou de gestion du secteur n'a pu être introduite. Au contraire, le dispositif institutionnel s'est dégradé sur la période. Les interventions ont bien facilité les échanges pour les fragments de réseau qui les concernaient, mais l'envergure des investissements a été trop minime pour avoir un réel effet d'entraînement, au niveau national (Cf. CJ 3.2), sur l'accès aux services de base ou aux marchés urbains pour les produits agricoles. Des impacts locaux ont par contre bien été identifiés.

Le réseau routier national et régional aux Comores totalise 849 km, dont 665 km de routes bitumées et 184 km de routes et pistes en terre. Il est reparti comme suit : 58% à Ngazidja (495 km), 30% à Ndzuani (256 km) et 12% à Moili (98 km). Les îles ne sont pas toutes dans la même situation : Le réseau des routes nationales est incomplet

¹⁸ Un secteur des transports fiable et efficace est essentiel au développement économique et social. Le soutien de la Commission Européenne au secteur souligne cette spécificité à la fois économique et sociale : elle poursuit l'amélioration des infrastructures de transport en vue de faciliter les échanges internationaux, inter-îles (port, aéroports secondaires) et de désenclavement des zones de production agricoles. La question vise à mesurer si les interventions de la Commission ont contribué à accroître l'accessibilité des centres de consommation urbains, aux marchés régionaux et mondiaux et, au niveau local, aux services sociaux. La mise en œuvre des activités en relation avec ces objectifs sera analysée, de même que le choix des zones géographiques de focalisation.

à Moili et à Ndzouani tandis que sur Ngazidja, il manque surtout des routes de désenclavement des zones de production. Le réseau routier se caractérise actuellement par : (i) une dégradation liée au manque d'entretien ; (ii) une augmentation du trafic poids lourds, surtout à Ngazidja, (iii) des largeurs de chaussée souvent inférieures à 7 m, (iv) un besoin de désenclavement dans les régions de production agricole et de pêche, surtout à Ndzouani et Moili et (v) des routes en terre impraticables pendant une longue période de l'année. Globalement, 228 km de routes et pistes de désenclavement à réaliser ont été identifiées (sans études économiques).

Cette infrastructure routière est ancienne et est caractérisée par des tracés sinueux, étroits avec des bas-côtés abrupts ce qui rend la circulation dangereuse. Ces routes sont soumises à des dégradations importantes dues aux pluies fréquentes et importantes ainsi qu'au développement du trafic lourd dépassant 12 tonnes à l'essieu, alors qu'elles ne sont dimensionnées que pour supporter des essieux jusqu'à 8 tonnes.

Le pays a bénéficié de plusieurs projets d'entretien routier de la Banque mondiale. Le dernier en date (3^{ème} PR, 1992-1997) a mobilisé 11,2 M\$ (cofinancement FAC et PNUD) et visait à enrayer la détérioration des routes revêtues, à améliorer la sécurité routière, à maintenir l'accès aux marchés des régions isolées, à aider l'État à entretenir ses routes par lui-même (mise en place d'un plan et budget routiers) et à faire accéder les privés à l'entretien routier. L'AFD a financé sur la période deux petits projets de désenclavement villageois (7 et 10 km à Ngazidja) qui visaient à mobiliser les communautés pour l'entretien, sans succès.

Le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP 2005) fait mention des objectifs que le gouvernement des Comores se fixe dans le secteur des infrastructures pour le désenclavement des principales zones de production agricole, l'amélioration et le renouvellement du réseau routier.

- Identification de nouveaux axes et ouvrages routiers à construire pour le développement économique et mise en œuvre des études techniques et financières ;
- Réalisation d'un entretien périodique des routes de plus de 10 ans, surtout sur Ngazidja, pour réduire les coûts de l'entretien courant ;
- Réhabilitation et renforcement du réseau routier existant et, dans la mesure du possible, réalisation des travaux à haute intensité de main d'œuvre ;
- Recherche et mobilisation des ressources financières pour la réalisation des projets routiers ;
- Achèvement de la construction des tronçons de route Miringoni – Wallah à Moili et Hadjoho – Jimlimé à Ndzouani.

Le cadre institutionnel de l'entretien routier mis en place dans le cadre de l'Union comporte les structures suivantes :

- pour le gouvernement de l'Union des Comores, un Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire et une Direction Nationale des travaux Publics, de l'eau et de l'énergie (DNTPEE) chargés respectivement de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre ;
- Pour chacune des îles autonomes, un ministère chargé de l'Équipement et une Direction Générale des Infrastructures chargés respectivement de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre déléguée.

Le principal projet en matière d'infrastructure de transport est l'aménagement de l'accès maritime de l'île de Moili. Il draine des contributions des 7 et 8^{ème} FED à hauteur de 5,1 M€. Identifié en 1975, préparé en 1992 par la SOERNI, il fait l'objet d'une convention de financement en 1993 et a été réceptionné de manière définitive en 2001 (soit 9 ans entre étude et réception). Il a bénéficié d'un avenant qui a porté le plafond de ressources de 3,25 à 5,11 M€. Une large partie du surcoût est liée à la découverte tardive de la nature du substrat (sable coralien) qui a impliqué

surcreusements et remblaiements. L'ouvrage résultant attire de nombreuses critiques de la part des usagers du fait de son exposition directe à la houle, avec des risques d'avarie pour les bateaux et d'accidents pour les passagers (transbordés par mer forte). Alors que son coût initial a pratiquement doublé, son utilité est limitée à 50% de l'année. Sa rentabilité économique (recalculée par l'évaluation finale du projet) est négative. Il n'en est pas moins vrai qu'il est utilisé et qu'il constitue le seul accès maritime aménagé de l'île de Moili.

Le deuxième volet financièrement important est la réhabilitation de la route Mutsamudu – Sima - Pomoni (40 km) à Ndzouani. Financé sur les 6 et 7^{ème} FED à hauteur de 5,3 M€ (travaux et surveillance), ce projet a connu d'importantes difficultés liées aux troubles sur l'île de Ndzouani à la fin des années 90. L'ouvrage a finalement été réceptionné, mais un contentieux avec l'entreprise Colas, induit par la compensation des périodes d'immobilisation du chantier, a donné lieu à des procédures d'arbitrage et de règlement qui n'ont pas encore abouti. La route est actuellement en état médiocre avec localement des risques de coupure de certaines de ses parties littorales. L'intensité des activités d'extraction du sable littoral dans la zone est la principale cause de ces dégradations. Les digues réalisées par le projet avaient anticipé cette évolution (surcreusement des fondations) mais les ouvrages plus anciens n'ont pas résisté. Des actions de réhabilitation et de confortement doivent être envisagées. L'absence quasi-totale d'entretien courant depuis la construction a comblé les dispositifs de drainage (non curés) et l'intensification progressive de l'occupation humaine dans la zone a réduit le couvert végétal, entraînant une forte augmentation de l'action érosive sur les pentes au dessus de la route. Le revêtement est localement détérioré de ce fait. Des actions de stabilisation par végétalisation sont à considérer en même temps naturellement que la mise en place d'une stratégie d'entretien routier (Cf. CJ 3.1).

Une intervention en faveur du port de Moroni a été préparée sur le 7^{ème} FED, mais sa mise en œuvre a été refusée par le gouvernement car cela nécessitait le déclassement de l'aéroport d'Iconi au centre ville (inutilisé depuis des années, mais considéré par les autorités comme un aéroport de dégagement en cas d'empêchement majeur du nouvel aéroport international). La nécessité d'un tel aménagement était pourtant patente et démontrée.

Une partie de la logique d'intervention du 8^{ème} FED dans le secteur des infrastructures porte sur le renforcement des capacités du ministère (Cf. CJ 3.3), et particulièrement de l'entretien routier par l'amélioration du fonctionnement du Fonds Routier. Aucune action de cet ordre n'a pu être engagée avant la suspension et la réorientation ultérieure des interventions. Une partie des ressources STABEX 91-92-93 avait été consacrée à l'entretien du réseau routier des trois îles et particulièrement des axes préalablement financés sur des fonds européens.

Les fonds STABEX ont programmé des ressources pour l'amélioration de la desserte des zones de production des cultures de rente (route Sidjou-I djikoundzi pendant la période 2003-2004 ; travaux sur 9 km : 1,24 M€ et supervision 0,04M€). Les chantiers ont été réalisés et les routes n'ont pas été fortement dégradées ; les communautés villageoises réalisent ponctuellement des petits travaux d'entretien qui contribuent à cette longévité.

Le 9^{ème} FED programme des ressources (3,1 M€ sur enveloppe B) pour la réhabilitation d'infrastructures routières dégradées par les cyclones de 2004. La proposition de financement n'a été finalisée qu'en dehors de la période couverte par la présente évaluation. La prise en compte des principales dégradations va au-delà des dégâts cycloniques et permettra de rétablir des conditions de circulation minimales dans l'attente d'une intervention de plus d'ampleur (éventuellement considérée pour le 10^{ème} FED).

QE 4 - Dans quelle mesure les interventions de la CE dans le domaine de l'agriculture, dont les cultures de rente, ont-elles contribué à l'amélioration des systèmes de production agricoles et de gestion des ressources naturelles (productivité, production, diversification et durabilité) au bénéfice des producteurs, commerçants et consommateurs en encourageant la substitution des importations et en accroissant leur compétitivité ?¹⁹

Les interventions de la CE ont bien contribué à améliorer les systèmes de production agricole dans leurs domaines d'intervention (production vivrière et cultures de rente). Elles ont adopté une approche de filière qui a permis à tous les opérateurs (producteurs, transformateurs et commerçants) de bénéficier d'appuis et de conseils. La diminution des prix des produits vivriers pour les consommateurs a été un indicateur de succès indéniable quoique partiel pour ce qui est de l'augmentation significative de la production vivrière.

Par rapport à la filière de rente, les résultats des interventions qui se sont échelonnées sur plus de 10 ans, ne sont pas encore consolidés. Ils sont menacés par la faiblesse de la prise en compte de la rentabilité des options retenues et par un déficit d'appropriation des structures de promotion mises en place pour représenter les acteurs de la filière.

La gestion des ressources naturelles n'a pas été une priorité des interventions de la CE dans la période sous revue et pratiquement aucune amélioration n'a pu être constatée (particulièrement pour l'île d'Anjouan). Ce sont les aménagements réalisés par les actions GRN menées pendant le 6^{ème} FED qui ont pu être retrouvés.

L'agriculture est un secteur clé pour les Comores. C'est d'une part une agriculture de subsistance et d'autre part une activité économique centrée sur les cultures de rente et sur la substitution par une production locale de produits alimentaires importés. Les exportations du pays dépendent largement d'un nombre restreint de produits (vanille, ylang-ylang, girofle) dont les processus de production, de transformation (huiles essentielles) et de commercialisation sont insuffisamment développés. L'amélioration de la production des cultures de rente ainsi que l'amélioration de la qualité des produits ont fait l'objet d'efforts de développement de la CE. Par ailleurs, la diversification des cultures a été fortement encouragée pour réduire les effets de dépendance propre aux cultures de rentes, tout en améliorant la balance commerciale par une réduction des importations.

Les principaux projets et activités financés par la CE dans le secteur agricole entre 1995 et 2005 ont été les suivants :

Le projet **Développement Rural Intégré Nord-Est Anjouan (DRINEA)** s'est déroulé entre 1989 et 2002 sur l'île d'Anjouan. Il a été principalement financé avant la période sous revue sur fonds du 6^{ème} FED (3,56 M€) avec un supplément sur le 7^{ème} FED (0,31 M€). Le projet visait le développement rural par la défense et la restauration des sols, la formation et la vulgarisation, la santé et le planning familial ainsi que l'alphabétisation. En dehors de sa conception, le DRINEA n'a pas été pris en compte

¹⁹ L'agriculture est un secteur clé pour les Comores. Son économie est en effet centrée sur une agriculture de rente et, dans une bien moindre mesure, de subsistance. Les exportations du pays dépendent largement de quelques produits (vanille, Ylang-ylang) dont les processus de production, de transformation (huiles essentielles) et de commercialisation sont insuffisamment développés. La diversification a été fortement encouragée ainsi que la recherche d'une qualité des produits. Cette question a pour but d'apprécier dans quelle mesure les interventions de la Commission dans le domaine de l'agriculture ont contribué (i) à améliorer l'efficacité des systèmes d'exploitation agricoles, (ii) à accroître leur compétitivité tant sur les marchés domestiques que sur les marchés extérieurs et (iii) à optimiser les retombées économiques locales.

plus en profondeur par cette évaluation parce que (i) la phase principale s'est déroulée avant la période d'évaluation et (ii) presque aucune documentation n'a été disponible.

Le **Programme Développement des Cultures Vivrières et Appui Semencier (DECVAS)** a été le deuxième programme important dans le secteur agricole pendant la période sous revue. Le Programme s'est déroulé en deux étapes : Phase I de 04/1996 à 09/2001 avec une phase transitoire entre 07/2000 et 09/2001 (3,2 M€ en tout) et la phase II de 09/2001 à 03/2004 (2,2 M€). La première phase du programme a comporté l'intensification de la production vivrière, « l'appui semencier » et la promotion et la multiplication des semences.

Le **Projet d'Appui aux Filières de Rente (PAFR)** s'est déroulé entre mars 1996 et mars 1999. Son objectif global a été de maintenir et d'augmenter les revenus monétaires en devises aux Comores en améliorant la rentabilité des cultures de rente vanille, ylang-ylang et girofle.

En dehors du PAFR, les filières de rente bénéficient aussi d'un support financier par les fonds STABEX depuis les années 80. Dans la période sous revue, il y a eu deux projets utilisant des ressources STABEX.

Le **COM STABEX 1991/92/93** visait le renforcement des filières de rente et des voies de desserte.²⁰

Le **COM STABEX 1996/97** poursuivait l'appui aux filières de rente à partir de 2002. Le cadre d'obligation COM-STABEX 1996/97 a été signé en octobre 2000 pour améliorer les conditions de production des filières de rente, pour restaurer leur compétitivité d'exportation, pour renforcer l'organisation des opérateurs et améliorer les conditions d'analyse et le contrôle de qualité dans le but d'instaurer un label de haute qualité « Produits Comores ». ²¹ Le COM est actuellement mis en œuvre par une Cellule d'Appui Conseil qui appuie le Groupement d'Intérêt Economique « Maison des Épices » (**CAC-GIE**).

Quelles ont été les influences de ces interventions sur l'agriculture, ses acteurs et sur les ressources naturelles ? (voir CJ 4.1 en annexe)

Pour des raisons déjà expliquées plus haut, les actions du **DRINEA** ne seront pas analysées plus en profondeur. Toutefois, deux aspects apparus pendant la visite de terrain sont importants à mentionner : (i) les terrassements du DRINEA observés à Anjouan sont encore en place, ils sont entretenus et au moins une partie des plantations a survécu et joue son rôle de protection antiérosive et de fournisseur de bois. Les routes visitées sont encore en bon état. Une appréciation quantitative des réalisations opérationnelles n'était pourtant pas possible ; (ii) le DRINEA avait un volet planning familial qui ne se retrouve nulle part dans la conception des autres programmes de la CE. Vu l'espace limité cultivable et les fortes pentes mises en culture à Anjouan, des efforts de gestion des ressources naturelles et d'augmentation de la production agricole ne peuvent atteindre des résultats que si l'accroissement démographique ralentit. Avec l'accroissement actuel d'environ 2,4% (doublement de la population en 30 ans), la pression agricole sur des terrains inappropriés et la déforestation continueront à un rythme difficile à équilibrer par des mesures de développement. La pression que la démographie exerce sur le secteur agricole et les ressources naturelles s'exerce également sur les autres secteurs comme l'éducation, l'assainissement, l'eau, la santé pour lesquels il sera aussi difficile de développer les capacités nécessaires.

L'objectif des interventions de la CE dans le secteur des cultures vivrières était une augmentation de la production à l'échelle nationale par le **DECVAS**. Le projet envisageait d'augmenter d'environ 25% les rendements d'un quart des producteurs par l'introduction entre autres de nouvelles variétés et l'amélioration des techniques de

²⁰ CAC-ON (2005), p. 1

²¹ Italternd (2006), p. 2

culture. L'atteinte des objectifs aurait permis une augmentation de la production nationale de 7%. Cet objectif s'est révélé pourtant trop ambitieux.

L'évaluation à mi-parcours, intervenue après trois ans d'activité, a constaté un faible niveau d'atteinte des résultats par rapport aux prévisions.²² Seul le programme concernant la production de bananes avait complètement réussi. Les efforts pour installer des paysans semenciers pour le maïs et les pommes de terre n'ont pas eu de succès et le projet avait mis trop d'accent sur les infrastructures de transport. Aujourd'hui, on peut constater que les routes construites ont bien servi aux zones enclavées. Le commerce s'est développé et des magasins approvisionnent mieux la population avec des denrées quotidiennes. L'installation de l'électricité a été facilitée et d'autres projets ont suivi à cause d'une meilleure accessibilité des zones.

La deuxième phase de deux ans du projet a été recentrée. L'objectif global est resté la sécurité alimentaire et la balance commerciale. L'objectif spécifique a été recentré sur un volet vivrier avec le but d'améliorer l'approvisionnement du marché de Moroni en vivres et d'augmenter la production sur les 3 îles. Le deuxième volet concernait la réhabilitation de la cocoteraie. Cette deuxième phase prévoyait entre autres un coût de vente des bananes à Moroni de 160 FC permettant d'augmenter les revenus des producteurs et des revendeuses. Une augmentation de 10% des quantités commercialisées de taro et de 15% pour l'igname a été envisagée. Pour le volet cocoteraie, un réseau de pépiniéristes privés a été prévu produisant 65.000 plants par année ainsi que la réhabilitation du champ semencier de Mohéli (production de 10.000 hybrides/an).

Dans le volet cultures vivrières, trois variétés de bananiers résistantes à la cercosporiose noire ont été finalement distribuées dont la production était presque le double des variétés locales. Des variétés améliorées de patate douce, d'igname et de manioc avec des rendements supérieurs et des cycles hâtifs ont été multipliées et diffusées.

Par rapport à la commercialisation, le projet a aidé les revendeuses par la construction d'un hangar de vente et d'un magasin de stockage au marché de Volo Volo. La courte durée de deux ans de la 2^e phase du DECVAS n'a permis qu'une concentration sur la multiplication maximale des rejets, boutures et tubercules améliorés. Au moment de l'évaluation finale, un effet sur la production n'était pas encore possible.²³

Le deuxième volet « cocotier » visait l'amélioration des plantations de cocotiers. Les activités ont rencontré des difficultés à cause d'une épidémie (aleurode/fumagine) qui affectait en 2002 environ 90% des cocotiers sur Grande Comore et avait aussi atteint Anjouan et Mohéli en diminuant la production de noix de coco de 75%. Le DECVAS n'a pas réagi assez rapidement pour répondre à l'épidémie malgré plusieurs propositions du CIRAD dès novembre 2002. C'est le projet régional PPRV de la CE qui a financé une étude phytosanitaire. Les tests se poursuivent actuellement ([voir aussi QE 12](#)).

L'impact du projet DECVAS sur la production est difficile à apprécier car il y a peu d'informations aussi bien sur les quantités de rejets/boutures produites et diffusées aux producteurs que sur les surplus de rendement à la ferme. Toutefois, les producteurs, revendeurs et consommateurs interviewés pendant la phase terrain ont confirmé l'augmentation de la production, notamment des bananes, mais aussi des maniocs, ignames et patates douces grâce aux interventions du projet. L'augmentation se constate par une meilleure disponibilité des vivres sur les marchés à des prix réduits. Le prix des bananes à la Grande Comore a diminué de 600 FC (1,22 €) à 200 - 250 FC (0,41 - 0,51 €)²⁴. A Anjouan les prix sont descendus de 300 (0,61 €) à 150 FC (0,31 €). Le prix des patates douces est passé de 300 (0,61 €) à 100 FC (0,2 €). Par contre, les prix de noix de coco ont augmenté (350 FC/noix, 0,71 €) vu leur rareté liée à

²² Agrifor Consult (1999)

²³ Van Roosbroeck et al., (2004), p. 23

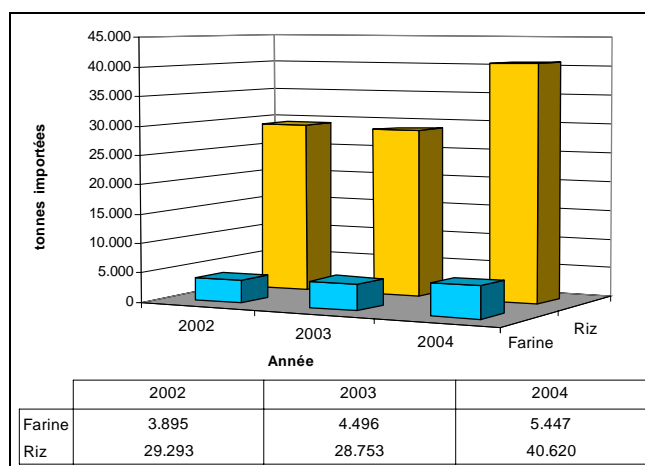
²⁴ 1 € = 492 FC

l'épidémie. Le projet a donc atteint un meilleur approvisionnement de la population avec des vivres locaux à prix réduit. L'augmentation ne semble pourtant pas influencer le niveau macro-économique. Selon les statistiques de la Banque Centrale des Comores (BCC), les importations de riz et de farine ont plutôt augmenté que diminué (voir figure 9 et CJ 4.1 en annexe 2). Spécialement le riz est un aliment de base à moindre prix (117 FC/kg à l'importation, 0,24 €) pour la population.

Vers la fin du projet, le DECVAS en collaboration avec les ONG AMIE et Sandouk avait initié un fonds de crédit pour les producteurs et revendeuses. Alors que les revendeuses ont pu rembourser la grande partie des crédits, les producteurs remboursent avec réticence depuis le départ du projet. Le taux de recouvrement se trouve actuellement à environ 25% et les crédits préoccupent encore les MECK jusqu'à maintenant.

Contrairement à l'intervention ponctuelle pour les cultures vivrières pendant la période évaluée, les filières de rente (vanille, ylang-ylang, girofle) ont été soutenues d'une façon assez continue par le Projet d'Appui aux Filières de Rente - **PAFR** (7^{ème} FED plus **STABEX 1991/92/93**) et par les activités menées sur fonds **STABEX 1996/97** par le **GIE Maison des Epices** et la **CAC-GIE**. Les supports visaient et visent l'augmentation de la production, l'amélioration de la transformation et la commercialisation ainsi que la structuration des acteurs des filières.

Figure 9 : Importations annuelles de riz et de farine aux Comores²⁵



Le **PAFR** a essayé d'introduire de nouvelles techniques agricoles dans les plantations de vanille des trois îles à travers des parcelles de démonstrations (environ 30 parcelles sur Grande Comore). Concernant l'ylang-ylang, une trentaine de parcelles de démonstration ont été installées pour augmenter la productivité et la production. Un suivi du taux d'adoption n'était pas disponible mais l'effet direct de la courte intervention de trois ans du projet par rapport à la production et la productivité primaire des deux filières est jugé plutôt minime. Dans d'autres domaines, le PAFR a eu des résultats positifs selon l'appréciation de l'évaluation ex-poste : (i) une amélioration de la qualité de la vanille à travers un système de prix préférentiel ; (ii) l'observatoire du projet fournissant les statistiques ; (iii) un laboratoire de contrôle de qualité a été installé au CNDRS et un deuxième laboratoire pour Anjouan a été commandé ; (iv) une filière vanille certifiée biologique a pu être mise sur pied²⁶ et existe jusqu'aujourd'hui.

A partir de 2002, la coopération entre la CE et la RFI des Comores a été relancée. L'appui aux filières de rente du PAFR et STABEX 1991/92/93 a été poursuivi par le **STABEX 1996/97**. Le projet a eu un effet plus net sur la production des cultures de rente par le renouvellement des plantations d'ylang-ylang de 200 producteurs et le remplacement de 50.000 lianes de vanille par le STABEX en 2004. La diversification a

²⁵ BCC (2004), p. 23. Les chiffres pour 2004 sont des estimations de la BCC.

²⁶ GOPA (2000), p. 5

été encouragée par l'installation des pépinières de cannelle, de gingembre, de poivre et de muscade. Les effets sont difficilement quantifiables puisque des chiffres sur la production avant et après les mesures ne sont pas disponibles.

Le projet continue actuellement avec les parcelles de démonstration qui sont mises en place avec les associations. Il subventionne des magasins individuels de préparation de la vanille et encourage la réhabilitation des alambics. Quelques distillateurs ont pu réduire leur consommation de bois (facteur de 2 à 3). La mesure n'a pourtant pas une diffusion assez large pour avoir un effet sur le déboisement excessif à Anjouan.

Le laboratoire installé par le PAFR au CNDRS a déménagé pour être réinstallé à côté de la Maison des Epices où il vient de reprendre son travail d'analyse. Le laboratoire d'Anjouan qui a été commandé au temps du PAFR est en train d'être installé, sept ans après la fin du projet. Apparemment, il y avait un manque de transfert d'information et d'expérience entre le PAFR et le projet CAC-GIE actuel qui ne dispose guère de documentation du PAFR. L'actuel projet par exemple est en train de développer un nouvel observatoire sans que les efforts antécédents du PAFR, qui disposait déjà d'un observatoire et publiait un bulletin de marché, ne soient connus.

Les efforts des interventions de la CE dans les filières de rente ne se traduisent pas encore par une augmentation de la production comme publiée dans les statistiques nationales (tableau 7).

Tableau 7: Quantités de produits de rente exportées

Année	Ylang-Ylang (t)	Vanille (t)	Girofle (t)
1992	47	275	533
1993	36	283	1.566
1994	99	131	2.523
1995	43	160	493
1996	35	96	854
1997	41	162	1.563
1998	41	132	722
1999	40	184	1.042
2000			
2001	40	120	1.106
2002	40	112	1.616
2003	43	83	2.605
2004	33	38	2.880
2005	40	60	1.500

Source : communication CAC-GIE

L'effet des actions de la CE sur les revenus des producteurs de **cultures vivrières** peut seulement être apprécié d'une façon qualitative (voir aussi CJ 4.1 et I 4.1.3 en annexe 2). Il y a suffisamment d'indications sur le fait que la diffusion des variétés améliorées a augmenté la production vivrière. Les quantités de vivres commercialisées ont augmenté, ce qui a causé une diminution remarquable des prix de vente. Les consommateurs ont sans doute bénéficié de cette réduction du prix. Les revendeuses ont aussi confirmé une augmentation de leurs ventes à cause des prix réduits. En plus, elles confirment en tirer de meilleurs revenus. Les producteurs des nouvelles variétés ont certainement amélioré leur sécurité alimentaire. En plus, les paysans multiplicateurs des variétés améliorées ont profité – en dehors de la commercialisation des vivres - de la vente des rejets et boutures. Vu les fortes quantités de vivres arrivant au marché ainsi qu'un prix de revient des producteurs qui a été calculé par le projet à 160 FC, il reste à supposer que la production permette aussi un meilleur revenu aux producteurs. En regardant le groupe cible du DECVAS qui est estimé à 6.000 producteurs formés ainsi que 150 pépiniéristes à Anjouan, un effet assez important s'avère possible. Pourtant il reste loin derrière les prévisions initiales qui étaient de

65.000 producteurs.

L'effet sur les revenus des opérateurs des filières de rente est encore plus difficile à juger à cause des actions qui n'ont pas encore rendu de résultats et à cause de la diversité des acteurs (producteurs, préparateurs/distillateurs, exportateurs). Les bénéficiaires directs sont environ 6.500 opérateurs qui se sont organisés dans les associations de la Maison des Epices. Durant les entretiens, les distillateurs ont confirmé une certaine augmentation de leurs revenus à cause des formations reçues et des améliorations de leurs alambics. On ne sait pas grand-chose sur les revenus des exportateurs. Dans la filière vanille, le nombre d'exportateurs a beaucoup diminué à cause d'une chute des prix. Sur une douzaine d'exportateurs avant 2003, seuls 4 ou 5 ont survécu à la crise. Ceci a entraîné une forte monopolisation du marché. Cette monopolisation permet de meilleurs revenus sans que l'effet soit lié aux actions des interventions de la CE. Dans la filière ylang-ylang, ce sont apparemment moins les relations entre demande et offre qui règlent le prix qu'une dépendance des producteurs et des distillateurs vis à vis des exportateurs. Les derniers préfinancent la production et la transformation. Les opérateurs qui utilisent cette forme de crédit sont obligés de vendre leur produit à l'exportateur créancier, ce qui met les transformateurs dans une position faible de négociation.

Quelle durabilité peut-on attendre des effets ?

Il y a peu d'informations pour juger directement la durabilité des actions, par exemple par le taux d'application/appropriation des nouvelles méthodes suite à des formations. C'est pourquoi la durabilité a été appréciée indirectement par le niveau d'implication des bénéficiaires dans la planification et la réalisation des différentes activités ainsi que par leur niveau de structuration. Une participation et une responsabilisation active sont des pré-conditions pour une appropriation des mesures et ainsi leur pérennité. Les deux peuvent se réaliser au niveau institutionnel et au niveau des bénéficiaires directs du terrain (cf. CJ 4.1 et I 4.1.1).

Les comités de pilotage qui ont rassemblé les différents acteurs étatiques, l'équipe du projet, la délégation et parfois les bénéficiaires, ont été un principe de base pour l'ancrage institutionnel des projets analysés. Un comité de pilotage actif rend possible la participation de la contrepartie nationale et améliore l'ancrage institutionnel des projets. Des comités de pilotage ont été systématiquement installés pour les projets agricoles. Ils ont été bien appréciés par les participants comme possibilité d'être informés sur le déroulement des projets et de pouvoir orienter les activités.

Tous les projets exécutés ont proclamé avoir une approche participative. Toutefois, le DECVAS et le PAFR avaient démarré avec une approche peu participative qui a dû être améliorée par la suite. C'est par exemple seulement au début de la 2^e phase que le DECVAS a lancé des séminaires d'identification de bénéficiaires et d'analyse systématique des besoins. La mise en place des antennes sur les îles avec le support des prestataires de services a permis de mieux toucher les bénéficiaires et en même temps d'impliquer les prestataires de services locaux, renforçant ainsi leurs capacités de gestion de projet. Le DECVAS a fait des efforts pour structurer les revendeuses de vivres et a créé une association de revendeuses qui est encore fonctionnelle. Le groupe important de producteurs de vivres n'a pourtant que peu profité des mesures de renforcement organisationnel.

En essayant d'établir un service de vulgarisation pérenne, le DECVAS avait choisi une approche qui prévoyait la prise en charge des services de vulgarisation par les producteurs. Une centaine d'animateurs ont été formés pour fournir entre autres des services d'appui-conseil, de pulvérisation, de fourniture d'intrants, de plants et de semences. Le concept n'a pas réussi. Un paiement des services de vulgarisation a été seulement accepté pour des services concrets comme la pulvérisation ou la fourniture de produits alors que le paiement des visites-conseil a été refusé. Les anciens animateurs se sont reconvertis après le projet en producteurs bien formés. Quelques-uns gagnent un revenu supplémentaire en offrant toujours quelques anciens services

rémunérateurs (par ex. pulvérisation).

Les efforts de structuration des acteurs des filières de rente ont été plus continus et systématiques. Avec les appuis du PAFR et des fonds STABEX, une douzaine d'associations de producteurs, préparateurs, distillateurs et exportateurs de vanille, d'ylang-ylang et de girofle ont pu être créées et mises en fédération *Maison des Epices*. La fédération est enregistrée comme Groupement d'Intérêt Economique (GIE) et exécute aujourd'hui des projets au bénéfice de la filière. Le GIE est actuellement encore soutenu par le projet Cellule d'Appui-Conseil au GIE (CAC-GIE) qui a pris la relève du PAFR. Après trois ans d'interruption d'activités, une redynamisation des associations a été nécessaire. Selon le GIE, les associations d'ylang-ylang, de vanille et des exportateurs sont fonctionnelles avec une relation entre l'âge des associations et leur fonctionnalité. Les associations de girofle sont plus jeunes et moins fonctionnelles.

L'un des objectifs importants de la CAC-GIE est une prise en charge des activités par les opérateurs du GIE et leurs associations. L'autofinancement des associations est encore faible et ne suffit pas pour amortir les investissements. Un autofinancement du GIE n'existe pas encore et des efforts sont actuellement en cours pour instaurer un système de cotisation des associations qui devrait assurer son budget de fonctionnement d'environ 20 millions FC par an (environ 40.000 €/an). Les associations contactées pendant la visite terrain ont donné l'impression d'un niveau organisationnel encore peu consolidé et la durabilité organisationnelle et économique du GIE et des associations ne semble pas encore assurée.

Quels sont les effets des interventions sur la gestion des ressources naturelles ? (cf. CJ 4.2)

En dehors des activités du **DRINEA** à Anjouan, qui a spécifiquement diffusé des mesures de conservation des eaux et des sols dans la partie Nord-Est d'Anjouan, les effets des interventions sur la gestion des ressources naturelles sont jugés minimes et n'ont pas été le centre d'intérêt des activités. Le DRINEA a vulgarisé des aménagements antiérosifs physiques et biologiques qui existent encore et qui sont au moins en partie fonctionnels. Les quantités installées ne sont pas connues par manque de documentation.

L'introduction par le **DECVAS** d'une variété de bananes résistantes à la cercosporiose a certainement contribué à stabiliser les systèmes de cultures traditionnelles associés au bananier. Notamment à Anjouan et à Mohéli, les tubercules dans les parcelles améliorées ont partiellement remplacé les cultures associées dans le système traditionnel par des monocultures à production élevée.²⁷ En l'absence de mesures complémentaires de conservation et de fertilisation des sols, ce changement rend le système de production plus sensible aux maladies et à la perte de fertilité. Parallèlement, le projet a promu l'application de l'engrais organique, le paillage et d'autres mesures conservatrices. Surtout à Anjouan, la pression sur les terrains à fortes pentes a éventuellement pu être allégée par l'intensification des cultures. Globalement, l'effet sur les ressources est jugé positif.

Le **PAFR** et les interventions sur fonds **STABEX** visaient la réduction de la consommation en bois pour la distillation d'huile d'ylang-ylang car celle-ci contribue à la déforestation accélérée à Anjouan et à Mohéli. Le projet a mené des campagnes de sensibilisation auprès des distillateurs et a introduit des fours améliorés à titre de tests. De plus le projet a aidé à reboiser notamment Anjouan (environ 60.000 arbres), ce qui correspond à peu près à une superficie reboisée de 60 ha.

²⁷ De Roosbroeck et al., p. 40

QE 5 - Dans quelle mesure les interventions de la Commission ont-elles participé (i) à l'augmentation de la contribution des entreprises privées au PIB et (ii) à l'intégration du pays dans l'économie régionale et internationale ?²⁸

Les interventions de la CE en matière de promotion des entreprises privées n'ont pas réussi à mobiliser des porteurs de projets susceptibles d'augmenter leur contribution à la croissance économique des Comores. Chacun des volets, FED comme BEI, a eu à faire face à des usages opportunistes de ses capacités de cofinancement comme d'appui-conseil. L'instabilité du contexte, sur l'ensemble de la période, a contribué à ne pas réussir à mettre en œuvre des mesures correctives. Il n'a pas été possible de mobiliser l'appui du gouvernement. L'intégration à l'économie régionale et internationale n'a pas été améliorée, que ce soit par les dynamiques internes des entreprises appuyées ou par de rares participations à des foires à l'extérieur sur financement des programmes régionaux de la CE.

Manifestement le besoin en appui aux PME et TPE (Très Petites Entreprises) est constant et prégnant aux Comores, en ce sens la Banque de Développement des Comores (BDC) fait état d'une demande évaluée à hauteur de 3 milliards de Francs Comoriens (FK ; soit 6.000.000€).

La conception du projet prévoyait une ligne de crédit et des mesures d'assistance technique devant être dispensées par l'intermédiaire d'une structure ad hoc nommée Fonds d'appui au secteur privé (FASP/CASP) pour les TPE et par l'intermédiaire de la BDC pour les PME de taille intermédiaire. Les PME de taille supérieure ont aussi disposé d'une ligne de crédit spécifique, mise en place par la BEI et relayée par la BDC.

L'approche complète prévoyait donc trois lignes de crédit conçues en fonction de la taille des entreprises ciblées.

L'historique du projet a bien démontré combien sa mise en place avait été difficile, quand bien même (et parfois du fait que) plusieurs AT aient travaillé à ce projet. Concernant l'exécution de la ligne de crédit de la BEI de 1.000.000 € destinée à soutenir les projets productifs des PME ciblées on ne dispose pas d'informations pour statuer sur le fait que tous les crédits aient été remboursés et que la ligne soit clôturée.

En ce qui concerne la ligne de crédit de 500.000 € mise à la disposition de la structure FASP/CASP, on sait que seulement 156.210 € ont été déboursés pour financer 11 projets initiés par des TPE. Or il faut rappeler qu'en 1995 déjà, le FASP/CASP a été dissous à l'invocation de problèmes de gestion et d'un manque de performance notable. Conséquemment, le recouvrement des prêts consentis par le FASP a été transféré à la BDC. Le taux de remboursement est là aussi inconnu et on sait par ailleurs que certaines entreprises n'ont pas remboursé leur reliquat de dettes après la dissolution du FASP/CASP. Enfin il faut souligner que l'appui technique aux TPE et PME, qui était assuré par le CASP, a été poursuivi par une nouvelle structure : l'Association d'Appui au Secteur Privé (APSP).

De la ligne de crédit de 500.000 € mise à la disposition de la BDC, seulement

²⁸ Les PME comoriennes ont encore un poids négligeable dans une économie profondément rurale et basée sur le commerce des cultures de rente et les apports financiers des migrants. Le niveau d'éducation et de qualification professionnelle de la population contribue, avec l'éloignement des grands marchés internationaux, à avoir fait obstacle au développement d'activités autres qu'artisanales pour le marché domestique ou touristique (sachant que ce dernier est très réduit). Cette question vise à apprécier si les interventions de la CE ont contribué (i) à créer un environnement macroéconomique (ajustement structurel) et réglementaire et physique (infrastructures) porteur pour la création de PME et (ii) à la création de PME positionnées sur des marchés porteurs et ayant pu mobiliser les lignes de crédit mises en place (notamment par la BEI).

266.630 € ont été décaissés pour financer 18 projets. Le montant moyen des crédits octroyés était de 7,2 millions de FK (soit 14.400 €). A l'exception de deux, tous les crédits ont été remboursés. Les crédits dont le remboursement reste en souffrance sont d'une part le crédit le plus important pour un montant de 30 millions FK et d'autre part le plus faible pour un montant de 1.000.000 FK. Sur les dix huit (18) opérations, seize (16) crédits ont ainsi été octroyés aux entreprises sur la Grande Comore et plus précisément à Moroni et dans ses alentours alors qu'un seul financement concernait Mohéli et un seul autre Anjouan.

Le projet d'appui au secteur privé a été clôturé en 1999 sans avoir atteint ses objectifs, de même qu'un autre projet d'appui au secteur privé inscrit dans le PIN du 8^{ème} FED n'a jamais débuté et a été très rapidement annulé. En parallèle, des audits ont constaté l'absence d'un grand nombre de pièces justificatives inhérentes à ces opérations.

Le fait que ces lignes de crédit n'aient pas donné lieu à décaissement, a fait l'objet de longs débats entre les structures, le Gouvernement des Comores et la CE pour aboutir à ce que la différence entre le budget initial et le budget résiduel disponible soit ajoutée à l'enveloppe du 9^{ème} ou 10^{ème} FED.

Le FASP/CASP, bien qu'il ait bénéficié d'une assistance technique, n'était manifestement pas en mesure de gérer le fonds dans les règles de l'art ni de respecter les critères d'octroi de crédits. Ainsi il est avéré que des entreprises trop petites ont reçu des crédits trop importants et de plus, comme le suivi des entreprises a cessé au moment où la structure a été dissoute, on n'a pas poursuivi le recouvrement des dettes contractées par les entreprises bénéficiaires. Lors des passations de responsabilité pour le suivi des projets, la BDC n'a pas pu fournir des informations sur l'état des créances qu'elle se devait de recouvrer.

Notre enquête de terrain et la consultation des documents disponibles nous amènent à conclure à un bilan négatif ; l'impact sur le secteur a été minime alors que les besoins restent considérables. Néanmoins il faut noter que quelque cent (100) emplois ont été créés et que quelques familles vivent ainsi des activités financées (Cf. CJ 5.1).

Concernant l'impact de la ligne de crédit mise en place par la BEI (1993-2002) qui est d'1 M€ et qui est destinée à des PME d'une taille plus importante, nous ne disposons d'aucunes informations.

Sous le 7^{ème} FED, il y avait peu de relations entre le projet d'appui du niveau national et le PRIDE. Sous le 8^{ème} FED les gestionnaires avaient marqué leur intention de pratiquer une plus grande cohérence mais cette démarche n'a pas été mise en application dans la mesure où le projet d'appui au secteur privé n'a pas été engagé.

Les micro-entreprises sont censées être soutenues par le projet AMIE qui relève du PNUD. D'un autre côté un projet d'Appui aux initiatives Économiques de Base est financé par l'Etat Comorien et le Fonds International de Développement Agricole (FIDA). Faute de temps, nous n'avons pas pu nous informer de l'existence d'un appui de la Banque Mondiale au secteur privé.

Même si l'augmentation de la contribution des entreprises privées au PIB n'a pas pu être évaluée, il est très probable qu'elle est quasi inconsistante. Comme le projet d'appui au secteur privé n'a pu engager qu'une faible partie des moyens prévus dans le 7^{ème} FED et sachant que la suite du projet au niveau du 8^{ème} FED a été supprimée, il est plus que probable qu'il n'y ait aucune relation entre l'injection de fonds issus du projet et les statistiques macroéconomiques reflétant l'accroissement de la productivité capitalistique (Cf. CJ 5.2).

Même si le rapport annuel conjoint de 2002 constate que la contribution du secteur privé au PIB a légèrement augmenté durant la période de 1990 à 2002, nous notons que le taux de croissance annuel moyen du PIB pour la période 1995-2001 a été seulement de 1% et que la croissance du PIB par habitant continue à rester négative (-

0,9%) en 2004. Une relation avec les interventions de la CE est donc peu probable.

En conclusion il est manifeste que cette intervention de la CE n'a pas permis de favoriser l'intégration du pays dans l'économie régionale et internationale (Cf. CJ 5.3). Par ailleurs, la participation des Comores au projet régional PRIDE a été très faible. Pour autant, nous remarquons aussi d'une part que le rapport annuel de l'année 2000 mentionne que les autorités Comoriennes se sont plaintes de ne pas avoir été suffisamment associées à la définition du Programme Indicatif Régional, et d'autre part que le rapport d'évaluation à mi-parcours du 8^{ème} FED constate un risque réel de marginalisation du pays.

Il est probable que l'instabilité, la corruption et le flou politique qui sévissent aux Comores soient en grande partie responsables de la faiblesse des impacts de la coopération financière au bénéfice du secteur privé. Actuellement, les parties prenantes au niveau national et régional dépensent plus d'énergie à rechercher des financements extérieurs qu'à créer un climat propice à l'investissement dans le secteur privé. Le cadre juridique reste ainsi inadapté à la mise en place de « règles du jeu » qui pourraient rendre bancables les projets des entreprises, règles qui permettraient par ailleurs de donner un statut viable aux relais financiers mis en place par les bailleurs.

Il est donc logique de constater qu'au niveau du 9^{ème} FED aucun appui au secteur privé n'est prévu. Le recentrage sur le développement des ressources humaines à travers l'éducation et la formation « professionnalisante » est sans doute une voie plus sûre et prudente, même si elle ne répond pas aux besoins d'apports en haut bilan qui sont considérables pour les PME ciblées. Par ailleurs, dans le cadre de la coopération décentralisée, un appui aux infrastructures communautaires est prévu, ce qui peut avoir au niveau local un impact sur les acteurs du secteur privé.

QE 6 - Dans quelle mesure les programmes de microréalisations et de la coopération décentralisée de la CE ont contribué à (i) porter une démarche participative, (ii) favoriser une vision stratégique et concertée du développement local en prenant en compte les structures communales, (iii) améliorer durablement le cadre de vie des populations, notamment des plus défavorisées et (iv) contribuer à un renforcement des capacités de gestion des organisations de la société civile ?²⁹

Les PPMR ont effectivement porté une démarche participative, même si des faiblesses ont pu être identifiées, notamment en termes de prise en compte de la dimension du renforcement des capacités. Cette dimension a été bien prise en compte dans le programme de coopération décentralisée du 9^{ème} FED. Les interventions de la CE de mobilisation des acteurs non-étatiques ont eu lieu dans une phase politique extrêmement difficile dans l'histoire des Comores. Elles ont réussi – dans une situation de quasi-absence de l'État – à assurer la continuité des investissements dans le secteur social au profit des populations les plus démunies et à reconstruire des rapports

²⁹ Les programmes pluriannuels de microréalisations, dans tous les secteurs d'intervention de la Commission aux Comores, ont été identifiés comme une modalité d'intervention adaptée au contexte socioculturel comorien en même temps qu'à la faiblesse des structures administratives. Les activités du PPMR ont été fortement concentrées sur la réalisation des infrastructures socio-collectives et des activités génératrices de revenus. Le processus récent d'autonomisation des îles a amené le PPMR à se décentraliser et de créer des antennes par île. Le programme de coopération décentralisée reprend dans une composante partiellement le concept classique des microréalisations, mais l'intégrée dans une approche de développement communal avec comme préalable l'élaboration des programmes de développement local. Un accent particulièrement fort est mis sur la question du renforcement des capacités des OSC, structures communales et fédérales.

Cette question vise à apprécier si ces interventions ont permis de promouvoir les initiatives des organisations de la société civile dans une vision stratégique et concertée du développement local, avec les effets d'amélioration des conditions de vie, notamment des plus démunis, dont elles sont potentiellement porteuses.

constructifs de coopération entre les associations communautaires, certains services administratifs et le programme. Elles ont donc bien amélioré durablement (par le biais de choix techniques privilégiant la robustesse des bâtiments et des équipements) le cadre de vie des populations. Elles ont contribué à donner une direction et une présence aux interventions publiques de lutte contre la pauvreté dans l'attente de politiques nationales et locales reposant sur une stratégie de développement durable.

Cette question évaluative se réfère aux deux programmes de microréalisations des 7^{ème} et 8^{ème} FED et au nouveau programme de coopération décentralisée du 9^{ème} FED :

Le **PPMR 7^{ème} FED** a été mis en œuvre entre 1995 et 1999 avec un volume de 2,67 M€. Ses objectifs étaient la réalisation de microprojets à la demande des communautés dans les domaines suivants : production agricole, assainissement, hydraulique villageoise, éducation, santé, tourisme, jeunesse et sport, etc. Le programme a réalisé 33 microprojets avec une forte dominance sur l'île Grande Comore (72% des réalisations) et dans les centres urbains.

Le **PPMR 8^{ème} FED** avec un volume total de 4,5 M€ n'a débuté qu'en octobre 2001. Ceci est dû aux turbulences politiques des années précédentes. Il a été clôturé fin mai 2006 suite à une prolongation de 18 mois de la DAG en 2004. Son objectif était de « promouvoir la réalisation des projets à impact social (...), en responsabilisant les populations locales à s'approprier leur propre développement ». Ses activités étaient concentrées sur la construction d'infrastructures sociales (éducation, santé et centres communautaires) et dans le domaine hydraulique. Quelques AGR³⁰ ont également été financées, notamment dans le domaine de la promotion de l'éco-tourisme. 79 microprojets ont été mis en œuvre durant la période du programme.

Le **Programme de Coopération Décentralisée (PCD)** démarrera en août 2006. Ce programme d'un coût total de 11,2 M€ avec une contribution de la CE de 10,2 M€ est financé par le 9^{ème} FED (4 M€) et des reliquats des FED précédents (6,25 M€). Il a comme objectif de « contribuer à la réduction de la pauvreté par un appui à la décentralisation politique, un renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, ainsi que par un soutien aux initiatives de développement local ». ³¹ Il est constitué de quatre composantes :

- L'appui à la décentralisation à travers un appui logistique, le renforcement des capacités des élus et des administrations régionales et communales et un appui à la communication et à la mise en réseau
- Le renforcement des capacités des organisations de la société civile et la promotion des activités dans le domaine de la bonne gouvernance
- Une composante microréalisation intégrée dans un appui à l'élaboration des plans de développement local
- Un appui à la gestion des déchets solides au niveau communal et intercommunal

Les PPMR ont contribué à porter une démarche participative, mais de manière limitée (C.J. 6.0)

La participation **des communautés villageoises** dans la mise en œuvre des microréalisations s'est située à trois niveaux :

Au niveau de **l'identification des projets**

Pendant la **mise en œuvre** des projets à travers une contribution aux coûts des

³⁰ Activités génératrices de revenus.

³¹ Voir « Convention de Financement entre la Commission Européenne et l'Union des Comores », annexe II.

microréalisations de 15 à 25% du montant
Pour la **gestion de l'infrastructure**

Bien qu'il y ait des éléments de participation des communautés à tous les stades du cycle d'un microprojet, elle est restée cependant **limitée et ponctuelle**. Le PPMR n'a proposé aux villages qu'une gamme très restreinte de microprojets sans avoir défini au préalable avec les populations les priorités de développement ; le programme a très peu utilisé des méthodes participatives (telle que la MARP par ex.) dans la coopération avec les villages et a souvent uniquement négocié avec les leaders du village ; la mise en œuvre des microprojets a été gérée directement par les Directions Régionales du PPMR et non – avec un accompagnement par le projet - par les communautés bénéficiaires (cf. CJ 6.0).

Dans le **Programme de Coopération Décentralisée 9^{ème} FED (PCD)** « l'approche participative » aura un contenu bien élargi. **L'instruction** du programme s'est basée sur un large processus de participation des organisations de la société civile répartie sur les trois îles. La **mise en œuvre** du programme sera faite sous forme d'appel à proposition. Le **dispositif organisationnel** du programme permettra une participation des représentants de la société civile aux structures décisionnelles du programme.

Les deux PPMR ont été mis en œuvre sans une réelle vision stratégique et concertée du développement local (C.J. 6.2).

Les projets du **PPMR 7^{ème} FED** ont répondu à des besoins **ponctuels** et ont été mis en œuvre de manière **isolée**. Les activités étaient géographiquement et sectoriellement dispersées. À cause de la **structure centralisée du programme**, les **administrations locales** étaient **peu informées et impliquées** dans la mise en œuvre du programme. Dans le travail avec les bénéficiaires, il n'existait pas d'approche participative permettant aux communautés d'identifier les réelles priorités de développement et de chercher des solutions pérennes à ces problèmes. Le programme a donc rarement enclenché une dynamique de développement autonome. La participation des communautés était souvent trop faible pour assurer l'appropriation de l'ouvrage.

Les activités du **PPMR 8^{ème} FED** étaient moins dispersées et étaient concentrées essentiellement sur le secteur de l'éducation (plus de 52%) et de l'eau (28%). Dans l'approche des villages, l'équipe PPMR pouvait bâtir, dans la plupart des cas, sa coopération sur des structures de coopération préétablies dans les villages³² par les deux autres programmes d'appui communautaire : le FADC³³ et le PDLC³⁴. Ces comités villageois facilitaient beaucoup le travail des animatrices/animateurs PPMR car ils jouaient le rôle de jonction entre le programme et la population villageoise. Le PPMR utilisait ces structures pour la mise en œuvre des projets, mais sans procéder à un diagnostic plus approfondi des problèmes de développement du village.

Le PPMR n'a pas contribué à favoriser **un développement local porté par les autorités communales**, malgré l'existence de quelques « communes pilotes » sur Grande Comore et des communes anjouannaises créées pendant la période sécessionniste. Ceci s'explique partiellement par le fait que le PPMR 8^{ème} FED est intervenu essentiellement dans des zones rurales (en contre-réaction au PPMR 7^{ème} FED qui avait concentré ses activités sur l'espace urbain) où les communes n'étaient pas existantes ou opérationnelles. Une autre raison est la **focalisation du programme** sur la **communauté villageoise** pour la réalisation des microprojets. Le niveau supra-villageois n'a été que rarement mobilisé – et avec difficultés – notamment dans le cadre de réalisation d'infrastructures sanitaires (cf. C.J. 6.2).

Une grande avancée du point de vue de la **concertation au niveau local** a été la **décentralisation des structures du PPMR**. La proximité géographique des structures du PPMR, des administrations locales et des communautés villageoises permettait la

³² Comités de pilotage

³³ Fonds d'appui au développement communautaire.

³⁴ Projet de développement local et communautaire.

participation régulière des acteurs locaux aux réunions des CA et a facilité une information mutuelle continue sur les activités (voir C.J.6.2).

Dans le **Programme de Coopération Décentralisée 9^{ème} FED** la composante microréalisation fera partie intégrante **d'une approche d'appui à la décentralisation**. Les microprojets seront alors réalisés dans un environnement institutionnel constitué des communes. La préparation d'un microprojet deviendra alors **l'animation d'un processus complexe de concertation, de médiation et de négociation** entre différents acteurs locaux et groupes d'intérêts divers.

Dans l'avenir, l'instauration **d'une coopération étroite** est prévue **entre les trois programmes d'appui communautaire** : le FADC, le Fonds Social de Développement (qui remplace l'ancien PDLC) et le PPMR. Elle se matérialise déjà par la création d'une **base de données commune** aux trois programmes.

Il n'est pas possible de confirmer de manière certaine l'impact durable des PPMR sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations (C.J. 6.3)

L'absence d'étude d'impact et de système de monitoring pour les deux PPMR rend difficile l'estimation de l'impact réel des deux programmes.

L'évaluation finale du **PPMR 7^{ème} FED** présume néanmoins un **impact positif des projets dans le domaine de l'éducation et de la santé** (construction d'écoles et de centres de santé). Par contre l'impact des réalisations dans le secteur de l'eau potable et des AGR dans le domaine de la production et de la commercialisation est mis en cause pour des raisons de non fonctionnement d'un nombre important des infrastructures réalisées, partiellement dû à un manque de participation de la population et d'une intervention trop dispersée et ponctuelle. La forte concentration des activités sur Grande Comore et dans les centres urbains au détriment des zones rurales et de l'île d'Anjouan (due en grande partie à la structure centralisée du programme et à la crise sécessionniste) n'a pas permis de toucher les populations les plus vulnérables.

Le **PPMR 8^{ème} FED** a pris en compte ces critiques. La **structure du programme a été d'abord fortement décentralisée** en créant des directions régionales avec des régies dans les trois îles. Cette décentralisation, n'ayant pas apporté les résultats escomptés d'un point de vue technique et d'efficience, a été modifiée en 2004 (recentralisation de la régie), tout en gardant une structuration par île à travers les antennes régionales et les Comités Régionaux d'Approbation. Néanmoins la décentralisation des structures du programme a certainement permis d'avoir une meilleure répartition des microréalisations sur les trois îles que pendant le PPMR 7^{ème} FED avec un léger avantage pour l'île de Mohéli (voir tableau dans C.J. 6.3).

Le centrage du programme sur un nombre réduit d'activités a été un autre souci du PPMR 8^{ème} FED. Au démarrage du PPMR, le Comité de Coordination a **défini trois domaines d'activité : l'eau, l'éducation et la santé** et il a été décidé de **cibler les populations rurales les plus vulnérables** (villages de moins de 2 000 habitants). Plus de 52% des microprojets ont visé alors la construction et réhabilitation des écoles, 28% des réalisations concernaient l'eau et l'assainissement. Les constructions des centres de santé étaient peu nombreuses (4% des réalisations totales) bien que cela constitue une vraie priorité dans la plupart des zones rurales (voir tableau 2, C.J. 6.3).

Néanmoins le PPMR a également financé des **microprojets dans des domaines hors critères d'éligibilité**. Cette ouverture du programme à des projets innovateurs ou donnant des impulsions aux activités communautaires a globalement été positive. Mais ces projets exigeaient parfois une expertise dépassant le champ de compétence du PPMR. De plus ils auraient eu besoin d'une forte présence de l'équipe, en ce qui concerne le suivi, et elle a malheureusement été défailante.

47 villages (sur 348) dans les trois îles ont bénéficié d'une ou plusieurs microréalisations. Les constructions d'écoles ont profité à une population de 13 700

habitants, les réalisations pour l'adduction d'eau ont touché 33 350 habitants, les infrastructures sanitaires (le laboratoire de Fomboni inclus) profitent à environ 40 000 personnes (voir CJ 6.3).

L'impact le plus tangible sur la réduction de la pauvreté a certainement été produit par les activités dans le secteur de **l'éducation**. La construction des écoles constituait une véritable priorité dans les zones rurales. L'appui assuré par l'administration de l'éducation a été un facteur décisif pour le fonctionnement des écoles construites ou réhabilitées par le PPMR. Les conseils d'école, formés à la fin du programme, fonctionnent généralement bien et les écoles sont entretenues régulièrement. Les frais d'entretien sont supportés par les parents d'élèves qui paient mensuellement une cotisation au conseil d'école (voir pour plus de détails C.J. 6.3).

Le coût des écoles construites par le PPMR est relativement élevé³⁵. Ceci est dû au fait que des complexes scolaires complets ont été construits avec un accent important mis sur la qualité des ouvrages (C.J. 6.3).

Dans le **secteur de l'eau** les réalisations les plus viables sont celles qui ont un niveau technologique bas. L'absence d'une stratégie sectorielle **santé** et la coopération plus ou moins aléatoire avec les services de santé régionaux ont constitué des contraintes importantes dans la mise en œuvre des activités dans ce domaine et la viabilité des structures de santé réalisées est mise en question (voir C.J. 6.3).

Un facteur important de viabilité était le **dimensionnement des projets réalisés** qui est très en relation avec la capacité des populations d'entretenir à long terme la réalisation (voir détails dans le C.J. 6.3).

Il n'est pas certain que les PPMR ont contribué à un renforcement des capacités des acteurs locaux et de la société civile (C.J. 6.1)

Concernant la **mise en œuvre** des activités sous le **7^{ème} FED**, il n'y a que peu d'informations sur la question des formations dans les rapports d'évaluation. Apparemment le renforcement des capacités n'a pas eu un grand poids dans la démarche. Au cours du **PPMR 8^{ème} FED** les réalisations physiques ont largement dominé les activités du programme. Seules quatre formations ont été réalisées vers la fin du programme pour les populations bénéficiaires. Celles-ci ont été certes bien faites et efficaces, mais trop ponctuelles et généralement sans suivi post-formation – ce qui met en cause leur impact (cf. texte et tableau n°0 dans C.J. 6.1).

Ces formations pour les associations des bénéficiaires étaient principalement destinées à **pérenniser le projet réalisé**. Le **processus même de la mise en œuvre** du projet n'a pas été l'objet d'un renforcement des capacités des acteurs villageois dans le sens d'un « learning by doing ». Il est resté entièrement dans les mains de l'équipe du PPMR. **La formation et le renforcement des capacités des acteurs par un accompagnement de l'équipe PPMR n'avaient donc pas de place réelle dans la stratégie d'intervention du PPMR.**

Les faiblesses du PPMR en ce qui concerne le renforcement des capacités ont largement influencé la conception du **Programme de Coopération Décentralisée 9^{ème} FED** qui y prête une attention particulière dans les quatre composantes du programme. La **stratégie de mise en œuvre du programme par des appels à proposition**, nécessitera en plus – surtout au démarrage - un fort engagement dans les activités de renforcement des capacités des organisations de la société civile urbaine et villageoise. Celle-ci, née pendant la crise sécessionniste est encore peu structurée et les associations existantes souffrent encore de faiblesses organisationnelles et d'un manque de ressources humaines suffisamment formées (cf. C.J. 6.1).

³⁵ Environ 22.250 € pour une salle de classe standard de 40 enfants.

QE 7 - Dans quelle mesure les interventions de la Commission programmées dans le 9^{ème} FED et en cours d'instruction dans le secteur de l'éducation donnent-elles de bonnes garanties de pouvoir améliorer (i) l'accès à l'éducation (formelle et non-formelle) ainsi que (ii) les performances qualitatives et quantitatives dans la fourniture des services d'éducation?³⁶

Sur le plan de la conception, l'intervention de la CE dans le secteur de l'éducation pour le 9^{ème} FED donne les garanties nécessaires pour contribuer à améliorer autant l'accès à l'éducation que les performances qualitatives et quantitatives dans la fourniture des services d'éducation. La gamme des activités est complète. Les moyens sont certes insuffisants pour résoudre en une seule période de programmation les graves handicaps identifiés, mais ils seront plus que suffisants du point de vue de la capacité d'absorption du système actuel. Par contre, il manque une priorisation des activités par domaine, de manière à éviter le saupoudrage. La concurrence entre les îles n'a pas été neutralisée dans les phases de préparation.

En termes de mise en œuvre, les délais de mobilisation de l'assistance technique comme les profils effectivement mobilisés constituent déjà un facteur de risque pour l'efficacité du programme.

Si on considère les expériences tirées du Programme microréalisations (PPMR), il existe une forte demande au niveau de la population en matière d'éducation, ce qui amène à penser que les activités de sensibilisation destinées à convaincre la population de la nécessité de l'instruction scolaire pourraient être réduites. Ceci permettrait de se concentrer sur la mise en avant du rôle que la population pourrait jouer dans l'amélioration de la situation de l'éducation. Dans l'ensemble, les actions prévues dans les documents de programmation semblent être adaptées : Sensibilisation, construction, réhabilitation, équipement, etc.

L'accès à l'instruction sera amélioré avec un programme de constructions d'une valeur de 4,5 M€ issus du PASEC (Cf. CJ 7.1). Cependant, les études préliminaires ont montré que les besoins totaux sont de l'ordre de 14 M€. Il resterait donc à financer 9,5 M€, montant qui serait partiellement assuré par la contribution des communautés locales (autour de 2,3 M€ selon les calculs du Plan Directeur), la contribution du Projet Coopération Décentralisée (au maximum 2,5 M€) et du FADC financé par la Banque Mondiale (avec un maximum de 2,5 M€). Dans le cas le plus positif, il resterait donc à rechercher un financement complémentaire à hauteur d'au moins 2,2 M€. Il ne faut pas non plus négliger les coûts d'entretien de ces bâtiments sur le moyen et long terme. C'est au prix de ces risques qu'il faut envisager l'exécution du plan directeur.

Si la composante infrastructurelle a relativement bien été préparée, on ne trouve nulle part de propositions visant à créer ou renforcer des comités de gestion des écoles en tant qu'outils fiables pour assurer une bonne utilisation des écoles et capables de contribuer fortement à la diminution des taux d'abandon de scolarité.

Il apparaît aussi qu'en ce qui concerne le problème de la scolarisation des filles, la sensibilisation, seul moyen proposé, ne sera sans doute pas suffisant. Il conviendrait de s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre d'autres mesures, bénéficiant plus directement au public telles que des cours de rattrapage le soir ou pendant les vacances ou mieux encore la négociation, préalable au développement

³⁶ L'instruction de ce programme est en cours et à un fort potentiel en matière de mise en place des bases de l'instauration durable de la démocratie et de l'État de droit, en même temps que de construire sur le long terme des potentiels de croissance économique durable et donc à terme d'augmentation générale du niveau de vie. Cette question vise à capitaliser sur les acquis de l'expérience de la Commission pour apprécier la pertinence et l'adaptation au contexte comorien des activités et modalités d'intervention envisagées.

d'infrastructures, de « contrats villageois » permettant d'assurer un équilibre des genres dans le taux de scolarisation.

Bien que prévue, l'amélioration de l'accès au secondaire et au supérieur est peu développée dans les documents que nous avons consultés. La communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen du 6/3/2002 sur « L'éducation et la formation dans le contexte de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement » place l'appui au cycle supérieur surtout au niveau régional, c.-à-d. dans le cadre des PIR. Or les Comores viennent de fonder leur propre Université très récemment et, semble-t-il, sans se concerter avec les autres États membres de la COI.

La création d'opportunités éducatives pour les jeunes ayant abandonné l'école et les jeunes ayant terminé l'école primaire et/ou secondaire est également prévue mais essentiellement en tant que modules d'alphabétisation.

Les appuis aux secteurs de la formation professionnelle et de l'éducation post scolaire sont très peu développés dans les documents consultés, alors même que le sujet est relié à de très forts besoins transversaux en compétences individuelles (TPE/PME, civisme et environnement, civisme et économie).

On peut de bon droit s'interroger sur le devenir du passage d'une économie informelle à une économie formelle en regard des efforts qui seront consentis pour mettre en œuvre un projet national de formation professionnelle. Or force est de constater qu'aucune approche conceptuelle sérieuse n'a été proposée dans ce domaine.

Il est manifeste qu'une approche transversale pourrait bénéficier à la réflexion sur ce sujet et poser ainsi les limites et les premières pierres d'un projet éducatif post scolaire professionnalisant.

D'un point de vue général, la gamme des actions prévues est vaste et semble être complète, même si certaines filières manquent de profondeur dans la projection des moyens proposés. La question qui se pose est donc plus de savoir quelles priorités assumer et c'est là encore dans le cadre d'une analyse plus transversale que les clefs de voûte pourront être identifiées.

A titre d'exemple on peut considérer à la fois la forte capacité d'organisation sociale, économique (et d'une certaine manière technique) des femmes qui se mobilisent au niveau villageois, leur capacité à mieux respecter les règles d'un jeu économique pérenne et leur faible scolarisation. Cette donnée culturelle qui est sans doute induite d'un contexte culturel et religieux est certainement délicate mais ne doit pas moins être abordée si l'on veut promouvoir des avancées sérieuses dans le domaine éducatif

Sur un autre plan, le problème fondamental de la qualité de la « prestation éducative » se situe au niveau de l'interaction entre les maîtres et les apprenants. Ce problème existe à tous les niveaux du système éducatif. L'enseignant enseigne, les apprenants restent passifs (ils prennent note, répètent et reproduisent le contenu lors des examens). Ainsi, l'apprentissage est très orienté vers le savoir au détriment du savoir-faire et savoir-être. Ainsi les comportements des apprenants peuvent devenir contre-productifs à force d'être passifs.

En ce sens, l'appui au « développement de la méthode d'apprentissage d'Approche Par les Compétences » qui est une pédagogie fondée sur la participation active des apprenants (et en rapport avec leur environnement socioculturel) et qui est prévue dans la programmation du PASEC, méritera une attention prioritaire et dominante.

La porte d'entrée pour augmenter la qualité se trouve à ce niveau, et cette stratégie devrait aussi remettre en cause la nature et la fonction des examens et autres sanctions de cursus qui jusqu'à présent n'exigent que la reproduction stricto sensu de ce qui a été appris.

Sur le plan du suivi et de l'évaluation, les indicateurs du Plan Directeur, du Plan EPT et du PASEC se complètent. Les indicateurs du PASEC sont des indicateurs du niveau output, les indicateurs des deux plans nationaux sont formulés au niveau impact. Le

PASEC contribue donc aux deux plans.

En principe, les actions prévues dans les documents de programmation semblent être adaptées et incluent la formation du personnel du Ministère de l'Éducation Nationale et des administrations insulaires. La première liste de besoins semble également pertinente et comprend:

- la gestion et l'administration de projets identifiés par les autorités,
- la planification,
- la maîtrise des outils statistiques,
- la programmation et le suivi budgétaire,
- l'évaluation des programmes d'enseignement,
- l'orientation des élèves,
- une stratégie de communication.

Notons cependant que cette panoplie est classique voire standard et donc considérée comme susceptible de s'appliquer « par défaut » sans préjuger de la situation spécifique des cibles et de leur environnement.

Dans la mesure où une analyse claire du fonctionnement de l'administration du système existant n'est pas disponible, il est difficile d'apprécier si les interventions prévues seront suffisantes pour améliorer la gestion du secteur.

Les expériences de beaucoup de pays montrent que l'amélioration de la gestion du secteur éducatif n'est pas seulement un problème de moyens infrastructurels ou de disponibilité des fonds d'entretien et d'exploitation du système mais avant tout relève de dysfonctionnements politiques majeurs.

Sans bénéficier d'une analyse détaillée sur ce sujet, on peut trouver une forte lisibilité dans les différents rapports consultés pour constater qu'aux Comores, les difficultés principales que rencontre le secteur éducatif incombent au problème politique de distribution des rôles entre le niveau national et le niveau insulaire et, dans une moindre mesure, à la discrimination des genres qui maintient la population féminine à l'écart des formations responsabilisantes.

Les questions politiques que nous évoquons risquent de réduire l'espérance d'un fonctionnement horizontal efficace du système éducatif qui dépendra donc de choix stratégiques fondamentaux dont la responsabilité revient au gouvernement.

Considérant l'approche prévue par la CE, d'autres problèmes vont se faire jour au niveau de l'introduction d'une stratégie sectorielle incluant la possibilité d'un appui budgétaire.

Nous n'avons pas bénéficié de documents ou d'informations directes nous permettant d'apprécier si les structures locales sont prêtes à suivre ces approches et à en tirer suffisamment de profit.

Il reste à définir quels appuis leur sont nécessaires en termes de renforcement institutionnel pour jouer leur rôle correctement (Cf. CJ 7.2). Des formations sont sans doute à prévoir, si possible dans le contexte de pays cibles ayant réussi une transition structurelle du même type. Il conviendra aussi de prévoir des manuels de procédure et des dispositifs socioculturels (systèmes témoins avec communication publique) qui permettraient d'assurer la transparence et l'efficacité des investissements prévus.

L'existence de certains documents de base comme le Plan Directeur et le Budget consolidé est une première étape pour valider les probabilités de succès d'une approche sectorielle et de l'appui budgétaire, même si la qualité des documents doit encore être analysée.

Ainsi, les documents de planification disponibles manquent d'indicateurs clairs sur le fonctionnement du système. Les seuls « indicateurs » qu'on trouve (nombre de maîtres, directeurs, inspecteurs d'école formés/recyclés ou femmes dans les conseils d'école) ne sont pas de véritables indicateurs d'effet qui permettraient de mesurer les

améliorations systémiques puisqu'ils informent seulement sur un plan binaire de la présence ou de l'absence d'éléments du système sans préjuger de leur apports individuels aux bénéfices globaux de la structure.

Le secteur de l'éducation est peu soutenu par d'autres bailleurs. La situation est bien décrite dans la proposition de financement (pages 6 et 7), les financements de la Banque Mondiale et de la France se sont achevés en 2003 (voire 2004). La CE demeure donc le principal bailleur du Plan Directeur 2005-2009.

Ce Plan Directeur II qui fait suite au Plan Directeur I 1997-2002 (initialement prévu pour la période 1994-1997 et réalisé à 10% selon la Directrice de Planification du MEN) est conçu sur les mêmes axes stratégiques, mais sur la base des données actualisées. Un Plan Directeur III est prévu pour couvrir la période 2010-2014.

Les Plans Directeurs II et III sont considérés comme les Plans d'actions pour la réalisation du Plan National de l'Education pour tous à l'horizon 2015. Ce plan s'inscrit ainsi dans le processus des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

S'agissant de la réalisation du Plan Directeur II, une grande partie reste toujours sans financement. Selon le calcul estimatif du consultant, il reste une somme de 11.7 M€ à apporter (dans ce chiffre, les lacunes de l'Etat pour financer les frais récurrents ne sont pas encore couvertes ; voir le calcul ci-dessous).

L'UNICEF appuie le Gouvernement Comorien dans la recherche de bailleurs de fonds, mais jusque là, aucun engagement ferme ne pouvait être annoncé. Même après la réunion des bailleurs de fonds en décembre 2005 à Maurice, la situation n'a pas encore changé. Le dossier pour la « Fast Track Initiative » ne sera prêt qu'en 2007 sans garantie d'être accepté. La plupart des conditions ne sont donc pas encore réalisées.

Selon l'avis de l'UNICEF consulté durant notre mission, il sera difficile de trouver d'autres bailleurs. Le Secrétaire Général du Ministère de l'Education a exprimé son souci en la matière et pense qu'il y aura de graves problèmes si aucun bailleur important n'est trouvé d'ici la fin de l'année.

Financement du Plan Directeur II :

Total nécessaire :	38.000.000 € sur 5 ans
EC :	16.000.000 € sur 5 ans (avec déjà un an de retard)
FADC/BM :	2.500.000 € (estimation calculée sur la base des investissements effectués entre 2000 et 2004 ; réservé aux infrastructures)
Coopération Décentralisée :	2.500.000 € (estimation sur la base de l'hypothèse que 25% des 10 millions € pour les 5 ans vont dans les infrastructures)
Contribution Communautés :	2.320.000 € (selon estimations du Plan Directeur II)
Total mobilisable :	23.320.000 €
Différence à financer :	11.700.000 €
Coûts récurrents (salaires, frais de fonctionnement) sur 5 ans : 68,6 millions € ; soit 13,7 millions par an.	
Budget annuel actuel du MEN : entre 12 et 14 millions € selon les informations du SG ; 9,55 millions selon informations du Plan Directeur ; budget véritablement exécuté est inconnu, mais probablement en dessous de 80%, soit autour de 8 millions dans le scénario minimum et 11 millions dans le cadre du meilleur scénario. Ce qui fait annuellement un besoin supplémentaire au financement de frais récurrents du plan Directeur de 2 à 3 millions €, soit 10 à 15 millions sur les 5 ans !	

Actuellement, l'appui de la CE au PASEC couvre le budget du Plan Directeur II à hauteur de 43% ; or si la CE se retire du secteur de l'éducation, ce qui est demandé par le Gouvernement Comorien, il faudra que ce même Gouvernement mobilise environ 30 M€ pour assurer le financement du Plan Directeur III afin d'atteindre les objectifs du millénaire en 2015.

Cette estimation est proposée ici en intégrant le fait que beaucoup d'infrastructures et d'investissements relatifs à la qualité des outils seront réalisés pendant la phase II, mais qu'il reste à assurer l'entretien, le renouvellement et les coûts inhérents aux

actions de formation continue.

Dans cette perspective, il est aisé de prédire que la pérennité des actions de la CE sera mise en péril avec la dégradation des infrastructures et de la motivation des maîtres et cadres qui auront été formés (Cf. CJ 7.3).

Il y a d'autres raisons pour justifier la pertinence de l'appui de la CE au secteur éducatif dans le long terme dont notamment la faible performance de ce secteur où les indicateurs ne montrent aucune amélioration significative depuis les dix dernières années (voir les études du secteur ; le Plan Éducation pour tous (EPT) et le Plan Directeur 2005-2009).

Même s'il existe parfois des chiffres contradictoires, les tendances sont toujours visibles : taux insuffisant de scolarisation, surtout pour les filles ; forts taux de redoublement, d'abandon et d'échec aux examens.

La faible durée de la mission n'a pas permis d'analyser tous les chiffres disponibles mais il est néanmoins clair qu'on peut douter de la validité de certaines statistiques qui semblent pécher par optimisme (voir aussi l'indicateur 7.1.1).

En résumé, le secteur éducatif ne produit pas les ressources humaines nécessaires et suffisantes pour lutter contre la pauvreté et pour développer l'état de droit, tout en continuant de souffrir quotidiennement de l'instabilité politique.

Sur un autre plan il faut noter que la mise en œuvre de l'appui de la CE au PASEC a pris du retard en partie du fait de problèmes internes aux Comores (répartition des tâches et des moyens entre le niveau central et les administrations insulaires), mais en partie aussi du fait du recrutement tardif de l'AT et du personnel d'assistance, ainsi la Cellule de gestion du projet n'était toujours pas opérationnelle en mai 2006.

Par ailleurs l'AT n'a manifestement pas le profil nécessaire et le deuxième AT n'était pas encore en place au moment où se déroulait cette mission, en conséquence les activités prévues n'étaient pas engagées, DP 0 pas réalisé, DP 1 en cours de finalisation problématique.

Factuellement on accuse déjà un déphasage d'un an entre le PASEC et le Plan Directeur 2005-2009, ce qui met en péril la mise en œuvre du Plan Directeur sachant que par voie de conséquence, l'engagement de 16 M€ risque de ne pas être décaissé dans les délais prévus.

En termes d'apports en infrastructures, l'accès à l'éducation sera amélioré du fait d'un programme de constructions d'une valeur de 4,5 M€ issu du PASEC. Bien que les études préalables indiquent des besoins de l'ordre de 14 M€, l'essentiel de la différence devra être partiellement assuré par la contribution des communautés locales avec un reliquat à rechercher à hauteur de 2,2 M€. Par ailleurs, l'entretien devra être assuré par le Gouvernement pour maintenir les bâtiments sur le long terme et ce coût de fonctionnement s'ajoutera aux 2,2 M€ manquant pour la mise en œuvre du Plan Directeur.

En ce qui concerne l'amélioration de la qualité du service public de l'éducation, elle sera essentiellement fondée sur l'introduction de l'approche par les compétences (APC), sous-traitée par l'UNICEF. Elle comprendra la formation initiale de 1.400 enseignants et le renforcement des compétences des enseignants ainsi que des conseillers pédagogiques en poste.

Dans ce contexte il est difficile de prédire l'efficacité et l'adéquation des formations prévues pour produire l'impact souhaité. En effet il n'est pas prévu d'indicateur pour évaluer l'amélioration des compétences des enseignants alors même que le niveau actuel de beaucoup d'enseignants et des conseillers pédagogiques est considéré comme très bas. Dans la même veine, les dotations en matériel didactique etc. ne

peuvent produire un effet positif que si les enseignants savent s'en servir.

QE 8 - Dans quelle mesure les interventions de la CE ont contribué (i) à consolider l'État de droit, (ii) à consolider l'Union Nationale et la gouvernance locale (gouvernements et parlements des îles, communes), (iii) à renforcer la démocratie, (iv) à créer les conditions préalables pour une politique de développement orientée vers la lutte contre la pauvreté ?³⁷

Les interventions de la CE ont donc bien contribué à consolider l'État de droit, l'union nationale et la gouvernance locale. Elles ont eu un impact positif sur la démocratie, même si la durabilité des dispositifs en place est mise en doute. Elles ont de fait contribué à créer les conditions favorables à la mise en œuvre d'une politique de développement orientée vers la lutte contre la pauvreté au niveau des programmes liés à la bonne gouvernance comme par le biais du secteur de concentration du 9^{ème} FED (éducation, Cf. QE 7).

Depuis la décision de la Commission Européenne en avril 2000 de suspendre « tout nouvel engagement en dehors des appuis pour la mise en place du processus démocratique et de l'aide profitant directement à la population », en réponse à la crise séparatiste qui a débuté en 1997 et au coup d'État d'avril 1999, la politique de coopération communautaire avec les Comores a été dominée par des efforts visant à contribuer à la restauration de la paix, de l'ordre constitutionnel et de la démocratie. L'engagement de la CE se situe à deux niveaux : Le dialogue politique et l'appui par projets.

L'engagement de la CE au niveau du dialogue politique s'est matérialisé par l'appui à la préparation et au suivi de l'accord cadre de réconciliation nationale de Fomboni (février 2001) et de l'accord sur les dispositions transitoires à Moroni du 20 décembre 2003. L'engagement financier et technique de la CE à travers l'approche projet a eu une particularité : trois projets sur quatre n'étaient pas issus du processus régulier de programmation³⁸. Ces trois projets ont été le résultat d'une réaction rapide de la Commission Européenne à une situation politique d'urgence nécessitant une aide directe de stabilisation et d'appui institutionnel.

L'intervention communautaire a contribué à l'organisation d'élections démocratiques (C.J. 8.1)

L'appui communautaire pour l'organisation des élections aux Comores a été essentiel. Il a permis d'organiser des élections transparentes et fiables dans l'Union et sur les îles libres, de créer ainsi pour les Comores les conditions pour retrouver un équilibre politique – quoique fragile – et de reconstruire les bases d'un régime fédéral et démocratique. Trois projets ont soutenu les différents scrutins de 2001 à 2006.

Le projet d'appui communautaire au processus électoral (APEC ; 1,99 M€) avait comme objectif de « restaurer l'ordre constitutionnel et l'État de droit à travers

³⁷ La crise séparatiste et le coup d'État d'avril 1999 ont provoqué un dysfonctionnement important de l'État et du service public aux Comores avec des répercussions importantes pour la sécurité et les conditions de vie des populations. Ces événements ont fait surgir la nécessité vitale de renforcer la démocratie et la bonne gouvernance afin de créer les conditions de base pour une coopération au développement et une politique visant la réduction de la pauvreté.

L'appui communautaire dans ce domaine se traduit alors par plusieurs projets se succédant au cours du 8^{ème} et 9^{ème} FED : l'appui au processus électoral, la contribution au Fonds Fiduciaire pour soutenir les dispositions transitoires et le programme de coopération décentralisée. Tous les programmes se concentrent alors – avec des accents spécifiques – sur la réconciliation nationale, la restauration de l'ordre constitutionnel et de l'État de droit, l'appui à la décentralisation politique et administrative, au renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance.

³⁸ le projet APEC financé sur l'enveloppe A du 8^{ème} FED, le projet d'appui aux dispositions transitoires, pris sur l'enveloppe B du 9^{ème} FED et le Projet Elections Présidentielles (PEP. 9 ACP.COM 12)

l'organisation d'un référendum et d'élections libres et transparentes ». L'exécution a été confiée au PNUD. Le projet a démarré avec plusieurs mois de retard.

La création du Fonds Fiduciaire était la réponse des bailleurs de fonds aux « Accords sur les dispositions transitoires ». L'accord instituant le fonds a été conclu en 2004 entre huit pays ou organisations multilatérales. La contribution de l'Union Européenne a été de 1,8 M€. Comme pour l'APEC, la mise en œuvre a été confiée au PNUD. L'intervention du Fonds s'inscrivait dans une logique de développement institutionnel et de renforcement des capacités, avec pour tâche principale d'organiser le processus électoral législatif, d'appuyer le dialogue et la prise de décision sur la répartition des compétences et des ressources dans le nouveau cadre institutionnel et de définir un cadre stratégique de développement ainsi qu'un cadre macroéconomique.

Les élections présidentielles de 2006 (Projet élections présidentielles) ont été appuyées conjointement par la France, le PNUD et l'Union Européenne à travers un Fonds Thématique « Gouvernance démocratique » géré par le PNUD. La contribution communautaire a été de 550 000 €, pris sur l'enveloppe A du 9^{ème} FED. Elle ne pouvait que couvrir les frais engagés par le deuxième tour du scrutin. Les partenaires principaux du projet ont été les commissions électorales au niveau de l'Union et des îles (CNEC et CIEC), la Cour Constitutionnelle et des organisations de la société civile pour la sensibilisation de la population et l'organisation de l'observation nationale.

L'intervention communautaire et des partenaires à travers ces différents projets a été globalement **efficace** et a eu un **impact important** dans la mesure où toutes les élections se sont déroulées dans de bonnes conditions et que les résultats ont été reconnus par la population, les candidats et les pouvoirs publics. Les élections ont permis de mettre en place les institutions démocratiques (présidents et assemblées élus) et de procéder à une alternance du pouvoir (élection d'un nouveau président de l'Union issu d'Anjouan en mai 2006) sans violences ou turbulences majeures. (cf. CJ 8.1)

L'appui des bailleurs a été **pertinent et sans alternative** dans la mesure où il était essentiel pour la réussite d'une transition vers un régime démocratique stabilisé. Il a été réalisé avec succès dans des conditions souvent difficiles (manque de volonté de la part des autorités, forte politisation des commissions électorales, délais de préparation extrêmement courts).

Néanmoins, une analyse plus détaillée de l'appui (ainsi que sur la durée des cinq ans) relève certaines questions quant à **l'efficacité** et la **durabilité** des interventions³⁹ (cf. CJ 8.1) :

Malgré un appui technique répété aux différentes commissions électorales nationales et insulaires, il n'y a pas d'amélioration visible de la capacité d'organiser des élections.

Les appuis aux élections accordés par les bailleurs de fonds avec des budgets importants ont favorisé la perception du travail électoral comme un travail « bien payé » au lieu qu'il soit vu comme une « tâche civique » bénévole et peu indemnisée.

Une déperdition encore trop importante du matériel électoral d'un scrutin à l'autre a été relevée.

Les programmes de sensibilisation menés lors des différents scrutins (en général trop courts en raison des délais extrêmement serrés) n'ont pas réellement réussi à rendre les différentes élections plus lisibles aux populations. La baisse significative du taux de participation entre les scrutins de 2002 et 2006⁴⁰ en est certainement une conséquence, même si pour cette baisse d'autres facteurs entrent également en jeu.

³⁹ Voir détails dans la réponse à la QE 8 dans la matrice.

⁴⁰ Si en 2002 le taux de participation aux élections présidentielles des îles et de l'Union était encore au-dessus de 70%, il n'a atteint en 2006 que 54,5% au premier tour et 57,3% au deuxième tour.

le système politique comorien est un gouffre financier, avec sa multiplicité de structures et donc de multiples élections.

L'appui dans le cadre des trois projets a toujours cherché à **intégrer la société civile dans la préparation et l'observation des élections**. Les organisations de la société civile ont alors réussi à se faire une place importante dans le processus électoral. C'est certainement à ce niveau-là que le renforcement de capacités a été le plus efficace et durable (voir détails dans la réponse à la QE 8 dans la matrice).

L'intervention communautaire a contribué à la restauration de l'ordre constitutionnel et à mettre en place des institutions administratives et politiques globalement fonctionnelles (C.J. 8.2)

Les activités financées dans le cadre du Fonds Fiduciaire se sont focalisées sur un appui logistique (construction, réhabilitation et équipement des bâtiments administratifs) et une assistance technique (appui à l'élaboration des lois organiques et renforcement des capacités). Elles ont été **pertinentes et efficaces** au sens où elles ont permis d'entamer la reconstruction de l'État Comorien : institutions politiques et administratives mises en place et rendues opérationnelles ; relations entre les différentes entités clarifiées ; acteurs publics (élus et agents de l'État) mieux au fait de leurs rôle, compétences et devoirs. L'État dispose d'un budget consolidé et commence à maîtriser ses dépenses (notamment en ce qui concerne la masse salariale). Le document de stratégie de réduction de la pauvreté a été élaboré.

L'impact de ces activités a été important. L'État est redevenu présent et peut entamer une politique permettant le développement du pays. La stabilisation de l'environnement politique et institutionnel a favorisé une légère reprise économique malgré la baisse du prix de la vanille et la hausse des prix des hydrocarbures. Le pays a renoué avec le Fonds Monétaire International et met en œuvre un Programme de Référence avec l'objectif de négocier en juin 2006 un programme appuyé par la Facilité de Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) et d'ouvrir la voie à un allègement de la dette dans le cadre de l'IPPTE et de l'IMAD (cf. CJ 8.2).

La mise en œuvre du Fonds Fiduciaire a souffert de quelques faiblesses du point de vue **de l'efficacité**. Elle a accusé un grand retard durant les six premiers mois qui a ensuite pu être rattrapé. 99,16% de la contribution de la CE a été engagée. Le retard était dû à la structuration relativement complexe du Fonds, à l'insistance de la partie nationale d'être associée pour toutes les décisions malgré de grandes défaillances en ce qui concerne la coordination inter-comorienne, à un processus politique plus lent que prévu (notamment en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption des lois organiques), à des ressources humaines insuffisantes au niveau du PNUD pour la gestion du Fonds et à des incertitudes entre le PNUD et la CE en ce qui concerne la composante de la réhabilitation des parlements des îles.

La durabilité des acquis dépend de la poursuite de la réforme de l'administration publique : renforcement des capacités des parlements et des gouvernements des îles, décentralisation, maîtrise des dépenses, génération de nouveaux revenus et accompagnement du processus de réconciliation nationale.

L'intervention communautaire a permis d'élaborer un cadre stratégique pour un développement humain durable et d'organiser une conférence réunissant les partenaires des Comores (C.J. 8.3)

La CE a contribué à travers le Fonds Fiduciaire à une actualisation et une refonte du Cadre stratégique pour un développement durable et à l'élaboration du Plan d'Action 2006-2009 et du Document de Plaidoyer pour la Conférence des Partenaires. Cet appui a permis d'asseoir le nouveau DSRP sur une analyse économique et sectorielle récente, de procéder à un large débat sur les trois îles sur les objectifs à retenir et

d'opérationnaliser et de prioriser les projets identifiés à travers le Plan d'Action. Le DRSP et le Plan d'Action ont été présentés à la Conférence des Partenaires de l'Union des Comores le 8 décembre 2005. Environ 102 M€ d'aide internationale ont pu être mobilisés.

La mise en œuvre de la décentralisation politique et administrative sera un axe central du nouveau Programme de Coopération Décentralisée (C.J. 8.4)

Le démarrage du Programme de Coopération Décentralisée est prévu pour août 2006. La contribution de la CE est de 10,25 M€. Il a comme objectif global de « *contribuer à la réduction de la pauvreté par un appui à la décentralisation politique, un renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, ainsi que par un soutien aux initiatives de développement local* ». L'objectif spécifique prévoit une décentralisation effective par un renforcement de la démocratie et la participation des acteurs décentralisés au processus de développement local. Cet appui au processus de décentralisation **est pertinent et urgent** pour les raisons suivantes (voir C.J. 8.4) :

- Il existe aux Comores une réelle volonté « à la base » de décentraliser le pays par la création de communes ;
- Le montage concret et le cadre légal de la décentralisation sont encore très peu clairs, malgré des appuis juridiques fournis, notamment par le Fonds Fiduciaire ;
- L'actuel découpage communal (et en régions) porte un grand risque de non-viabilité ;
- Jusqu'à présent, la réforme est menée plus au moins sans débat public et sans participation ni contribution des parties intéressées, bien que des expériences communales existent déjà avec des modèles d'ancrage social et coutumier intéressants ;
- La gestion des déchets solides représente une réelle priorité d'action pour les communes existantes.

QE 9 - Dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre des interventions de la Commission (ressources, instruments financiers, procédures et cadre réglementaire) ont-elles réalisé un équilibre entre la facilitation de la réalisation de leurs objectifs et la garantie de la bonne utilisation des fonds?⁴¹

Les modalités de mise en œuvre des interventions de la CE donnent la priorité à la garantie de bonne utilisation des fonds, ce qui retarde et complique de manière non proportionnée la réalisation des objectifs des interventions, particulièrement en termes d'impact et de durabilité. Ces limitations sont liées pour une part au pourcentage insuffisant de l'aide mis à disposition du dispositif de programmation, de mise en œuvre et de suivi pour augmenter ses capacités, notamment par l'externalisation. Cela entraîne des retards et faiblesses dans la programmation et la préparation

⁴¹ Les modalités de mise en œuvre des activités influencent nécessairement la réalisation des objectifs des programmes. Elles peuvent jouer un rôle positif, notamment par une meilleure adaptation au contexte local, par une meilleure implication des parties prenantes, par un calendrier en phase avec celui des autorités locales. Elles peuvent également affecter négativement la réalisation des objectifs en accroissant les délais, en posant des restrictions réglementaires pénalisantes, en n'intégrant pas suffisamment la chaîne de mise en œuvre (par exemple du niveau central à l'échelon local) ou encore parce qu'elles ne permettent pas l'allocation optimale des ressources entre acteurs et interventions. Cette question cherche à apprécier la performance des modalités de mise en œuvre de la Commission. Elle porte une attention particulière aux relations de la Commission avec les autorités gouvernementales et autres agences ainsi qu'aux effets des procédures sur l'exécution des programmes et des interventions.

des interventions, sans apporter des garanties de bonne fin et de partenariat proportionnelles. Les délais inhérents à la sélection des prestataires ou à l'achat des équipements ne sont pas anticipés et mettent sous pression les équipes dès lors qu'elles sont en place, les incitant à faciliter les décaissements plutôt que les dynamiques participatives ou de dialogue de politique. Les ressources financières et physiques sont généralement suffisantes.

L'équipe d'évaluation a mis au point, sur la base de son expérience et des analyses menées sur les projets, un tableau récapitulatif des problèmes les plus courants relevant de l'efficacité. Chaque expert a ainsi pu identifier et hiérarchiser les éléments identifiés pour chacun des projets (Cf. pages ci-après).

Cette analyse vient en complément de celle des indicateurs et critères de jugement ci-après.

Les procédures sont systématiquement à la base des retards pris dans l'exécution des projets (Cf. CJ 9.2). La question qui se pose n'est naturellement pas celle-ci, mais plutôt, à procédures données, celle de la qualité et du réalisme des plannings initiaux. L'expérience montre que les perspectives retenues dans les PIN, pourtant considérées comme larges pour leurs concepteurs, sont encore sous-évaluées. A court terme, il y a donc lieu d'être plus réaliste dans les chronogrammes d'exécution, d'éviter les effets d'annonce en direction du partenaire (toujours impatient pour des raisons internes) et de ne pas introduire de ce fait une incertitude quant à la réalité de l'engagement pris par la CE.

L'identification précise des goulots d'étranglement des procédures non financières (identification, programmation, suivi) n'est pas à la portée de la présente étude. Ils ne sont par ailleurs pas spécifiques au pays. Chacun des goulots relève cependant du même facteur : insuffisance de temps disponible pour le traitement approprié de chacun des dossiers. Cette cause élémentaire demande à être analysée plus finement en termes (i) de budget-temps nécessaire pour atteindre le degré d'expertise nécessaire au bon traitement d'un dossier sans appui extérieur, (ii) de priorisation des tâches quotidiennes de gestion sur les temps forts du cycle des projets, (iii) d'organisation du travail d'équipe.

	7 COM 20 PAFR/ STABEX 1991/92/93	7 COM 21 DECVAS	COM STABEX 1996/97 CAC-GIE	7 COM 6 PPMR	8 COM 9 PPMR	8 COM 8 APEC	9 COM 1 Fonds Fiduciaire	9 COM 12 Appui élections prés.	9 COM 8 Coop. Déc.	8 COM 018 CA-ON	8 COM 004 Accès Mohéli	8 COM 012 Déchets
Concernant les ressources financières et physiques												
Délai de mobilisation des équipements et finances du fait (i) de procédures d'appel d'offres de fournitures inadaptées, (ii) de non disponibilité		XX	XX									
Manque de flexibilité dans l'allocation des ressources financières au sein du projet												
Insuffisance des ressources financières allouées au projet ou (ii) mauvaise répartition par poste (gestion, investissements, études, ATI, suivi-évaluation, etc.)	X											
Corruption, situation de conflits d'intérêt, manque de transparence dans l'affectation des ressources du projet						X	X	?				
Concernant les ressources humaines												
Délai de mobilisation de l'ATI, (ii) du personnel local du projet					XX		XX			X		X
Rythme élevé de rotation de l'ATI (i) départs volontaires, (ii) remplacements requis par les autorités	XXX	XXX			XXX					XX		
Déficit de capacité technique du personnel international du projet, (ii) inadéquation profil poste	X	X			X					XXX	XX	X
Rythme élevé de rotation du personnel local (i) départs volontaires, (ii) remplacements requis par les autorités, (iii) remplacements requis par CE					X					X		
Déficit de capacité technique du personnel national du projet, (ii) inadéquation profil poste (pénurie de compétences ou interférences politiques dans le recrutement)				XX	XX					XX	XX	
Déficit (i) de capacité ou de familiarité en matière de procédures FED ou (ii) de gestion des projets (programmation, AO, sélection, notification, suivi, paiements)												

	7 COM 20 PAFR/ STABEX 1991/92/93	7 COM 21 DECVAS	COM STABEX 1996/97 CAC-GIE	7 COM 6 PPMR	8 COM 9 PPMR	8 COM 8 APEC	9 COM 1 Fonds Fiduciaire	9 COM 12 Appui élections prés.	9 COM 8 Coop. Déc.	8 COM 018 CA-ON	8 COM 004 Accès Mohéli	8 COM 012 Déchets
Concernant la coordination avec acteurs concernés (services locaux, Ministères)												
Insuffisante (i) consultation ou (ii) prise en compte des parties prenantes				XX							XXX	XX
Déficit de dialogue de politique sectorielle avec le gouvernement ou blocage du projet par les autorités nationales				X			?					XXX
Déficit de concertation et de coordination avec les autorités locales et régionales				XXX				XXX	?			X
Concernant les procédures, les outils de gestion et l'administration												
a) préparation des projets												
Délai d'instruction du projet attribué (i) au siège, (ii) à la Délégation, (iii) à l'ON ou (iv) aux parties prenantes					X		X		XXX	X	XXX	
Centrage insuffisant des activités	XX	XXX	XX						?			
Inputs d'expertise technique ou institutionnelle insuffisants en amont de la stratégie de niveau national ou du projet												
Insuffisante prise en compte ou analyse des alternatives pour la mise en œuvre du projet	XX	XX		X	X							XXX
Perte de mémoire technique ou institutionnelle, duplication d'études ou de composantes			XX			XX	X	X			X	
b) exécution des projets												
Cadre logique et indicateurs inadaptés comme outil de gestion	XXX	XXX		XXX	XXX	X ?						
Insuffisante flexibilité dans la définition des activités à mettre en œuvre par le projet				X	X							
Délais dans l'identification de situations (i) de blocage de l'exécution du projet ou (ii) de biais dans la mise en œuvre		X			XX		X				X	XX
Faiblesse dans le contrôle des travaux : (i) mission de contrôle ou suivi par les autorités nationales				X		X	X					
Absence de système de monitoring	XX	XX		XXX	XXX	XX	XX			XX		XXX
Primat du décaissement sur la recherche de solutions moins coûteuses, plus risquées, mais plus locales et reproductibles		XX		?	XX							
Durée insuffisante du projet	XXX	XXX		XX	XX		XX					
c) finalisation des projets												
Clôture prématurée de la convention de financement pour raison administrative												

Un élément déterminant dans les délais d'identification et d'instruction est la relative impréparation des interventions sur les secteurs tels que retenus dans le PIN. Sauf poursuite relativement rare d'une intervention précédente, chaque période de programmation doit abriter chacune des phases du cycle du projet, ce qui n'est pas réaliste sachant que la décision de financement est couramment acquise après deux ans de préparation et que la mise en place du dispositif d'exécution requiert fréquemment une autre année.

L'apprentissage des procédures de la CE est clairement identifié comme une étape consommatrice de temps et d'énergie par les services chargés de les mettre en œuvre. Sur la période sous évaluation, les seules formations dispensées pour surmonter ces difficultés ont été mises en œuvre en 2005 et n'ont pas représenté un volume d'heures significatif. Pour autant, ces procédures sont bien acceptées et sont considérées au même titre que celles des autres bailleurs de fonds. Une forte stabilité du personnel au sein du Ministry of Foreign Affairs a permis de faire l'économie d'apprentissages successifs et d'assurer un fonctionnement efficace des relations de travail avec la Délégation (Cf. CJ 9.4).

La question de l'insuffisance des ressources (Cf. CJ 9.1) n'a jamais été évoquée par les gestionnaires comme par les bénéficiaires des projets. La dotation budgétaire est systématiquement jugée adaptée, au même titre que son affectation par poste. Cette appréciation est d'autant plus étonnante que les missions d'identification ne disposent en général pas des éléments nécessaires pour anticiper correctement le futur déroulement du projet et appliquent largement la technique du doigt levé intégrée en amont des considérations normatives sans lien avec le contexte.

Les procédures financières et contractuelles ne sont pas identifiées, en comparaison avec les procédures d'instruction et de décision, comme les principaux facteurs de retards dans la mise en œuvre des projets. Elles introduisent cependant des délais, mais qui sont demeurés relativement prévisibles. Le tableau de bord des contrats réalisé par les services de la Délégation établit approximativement à un an en moyenne le délai entre la date de décision de financement et le début d'exécution des contrats. Il n'est pas possible d'aller très en deçà de ce délai en termes d'analyse statistique dans la mesure où les nécessités du déroulement des activités peuvent justifier un certain nombre de délais (études techniques après les études de faisabilité ou d'APS, par exemple).

Un élément bien identifié de retard dans la mise en place des projets est le recrutement des équipes d'assistants techniques internationaux. Les délais de la procédure sont normatifs et ne sauraient être accélérés sans perdre les garanties qui ont présidé à leur définition. Une procédure d'introduction de clause suspensive peut être utilisée pour anticiper sur la date de décision de financement sans pour autant lier la CE. Cette procédure a pu être utilisée occasionnellement, mais les services centraux tiennent à lui conserver un caractère exceptionnel. Une réflexion, à mener en commun avec les bureaux d'études, serait souhaitable pour déterminer des formes de compensation adaptées en cas de généralisation de la clause suspensive (largement utilisée par d'autres bailleurs pour ce qui concerne les prestations d'appui technique).

Les taux de décaissements tels qu'ils apparaissent dans le tableau de bord tenu par les services de la Délégation ne font pas apparaître de contre-performance particulière. Les sommes non-engagées ou non payées correspondent à des contrats dont la date de décision de financement ne remonte pas au-delà de 2003 et dont la majorité a été lancée en 2005 ou 2006.

Il n'y a pas eu de contentieux sur les projets de la CE pendant la période sous revue. Le projet d'appui aux PME a engagé des contentieux avec les mauvais payeurs, sans modifier significativement la situation.

L'analyse des alternatives constitue une étape de la définition des projets, mais elle ne

donne pas lieu à une formalisation ou une restitution dans les documents de la CE (Cf. CJ 9.3). Il n'y a pas à proprement parler une mise à l'étude, mais plutôt des confrontations d'opinions ou d'avis avec un arbitrage final par le responsable direct du projet. Les travaux des consultants sont utilisés, si la qualité de la prestation le permet, mais sans caractère d'obligation. Les consultants ont eux-mêmes rarement le temps de réaliser une étude, ne serait-ce que comparative, du type force-faiblesse des différentes options envisageables.

L'équilibre entre le poids des procédures et la bonne utilisation des fonds a été trouvé pour la gestion des contrats et il est jugé acceptable et justifié par le gouvernement et, sous réserve d'une explication pédagogique, par les bénéficiaires. Il n'en va pas de même pour les procédures de préparation et d'instruction des projets. Dans ce domaine, il y a un net déséquilibre entre le temps consommé (jusqu'à 2 ans) et la qualité du produit issu de ces procédures. Ce n'est pas tant la réponse technique apportée au problème identifié ou le volume de ressources mobilisées (ni la répartition par poste de ces ressources), que le dispositif d'encadrement et de suivi qui y est associé. La CE ne dispose pas, à travers le cadre logique notamment, des indicateurs, des études de situation de référence et des mécanismes de transmission qui permettent d'une part d'apprécier objectivement les effets de ses actions et, d'autre part, d'être informé et de réagir en cas de dysfonctionnement interne, de blocage ou d'introduction de biais par des éléments contextuels.

QE 10 - Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles évolué vers plus de cohérence avec ses priorités globales et ses documents sectoriels d'orientation?⁴²

Il y a bien eu une évolution positive de la qualité des documents de planification stratégique au niveau national et régional (DSP/PIN et DSR/PIR) en matière de cohérence avec les priorités globales de la CE. La description du cadre plus largement politique dans lequel opère la coopération de la CE s'est également améliorée. Cependant, la préparation technique des projets et programmes ne prend que très inégalement et en général mal en compte les orientations sectorielles de la CE et l'acquis communautaire.

Le Parlement et le Conseil Européen adoptent des documents d'orientation des politiques sectorielles ou de niveau supérieur qui lui sont soumis par la Commission. Ces décisions constituent un ensemble de principes qui doivent aboutir à la mise en œuvre des interventions de la Commission dans le domaine de la coopération. A un autre niveau, la Commission produit des guides sectoriels plus techniques ou de directives qui doivent fonder une approche commune des interventions dans les différents pays partenaires.

Les politiques et les stratégies sectorielles qui cadrent l'intervention de la CE aux Comores sont les suivants (pour plus de détails, voir en annexe 2, QE 10).

⁴² Le Parlement et le Conseil adoptent des documents d'orientation des politiques sectorielles ou de niveau supérieur qui lui sont soumis par la Commission. Ces décisions constituent un ensemble de principes qui doivent sous-tendre la mise en œuvre des interventions de la Commission dans le domaine de la coopération. A un autre niveau, la Commission produit des guides sectoriels plus techniques ou de directives qui doivent fonder une approche commune des interventions dans les différents pays partenaires. Cette question permet d'apprécier la prise en compte de cet ensemble d'orientation dans la programmation des interventions de la Commission et dans la mise en œuvre de ces interventions.

Le **Traité d'Amsterdam** du 1^{er} Mai 1999 ;
 La **Déclaration du 20 Novembre 2000** ;
 La **Déclaration de Paris** en Mars 2005 ;
 Le **Consensus Européen pour le Développement** de Décembre 2005 ;
 La **Convention de Lomé IV** de 1990 ;
 L'**Accord de Cotonou** signé en juin 2000.

Les principaux textes sectoriels cadrant les actions de développement de la CE sont :

- (i) COM(2002) 429 final : Lutte contre la pauvreté rurale ;
- (ii) COM(2000), 422 final : La promotion de transports durables dans la coopération au développement ;
- (iii) COM(2002), 116 final : Education et formation dans le contexte de la réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement ;
- (iv) COM(2003) 267 final : Coopération de la Communauté européenne avec les pays tiers : Comment la Commission envisage de soutenir, à l'avenir, le développement des entreprises ?
- (v) COM(2002) 598 final : Participation des acteurs non-étatiques à la politique communautaire de développement.

Toute cette gamme de stratégies et de concepts généraux et sectoriels de la CE a été peu prise en compte dans les documents de planification. Les DSP/PIN du 7^{ème} et 8^{ème} FED ne font référence qu'à la Convention de Lomé VI. Le contexte plus large de la coopération au développement de la CE et son lien avec la Convention de Lomé ne sont pas démontrés. Un changement se constate avec le DSP/PIN 9^{ème} FED qui attribue le premier chapitre aux objectifs de la Coopération de la CE en faisant référence au Traité d'Amsterdam et à la Déclaration de novembre 2000 du Conseil et de la CE. Une meilleure prise en compte du contexte plus large se montre aussi au niveau régional. Le DSR/PIR du 9^{ème} FED intègre le programme régional dans le contexte plus large des objectifs du Traité d'Amsterdam, de la Déclaration de novembre 2000 et de l'Accord de Cotonou en 2000 en citant des articles d'importance spécifique.

Les conventions de financements des programmes se réfèrent seulement à la Convention de Lomé et à l'Accord de Cotonou. Une prise en compte ou rappel des politiques sectorielles applicables ne se trouve ni dans les documents de planification des programmes du FED ni dans les cadres des obligations mutuelles des fonds STABEX.

QE 11 - Dans quelle mesure la stratégie communautaire a-t-elle été établie et mise en œuvre en coordination avec les autres bailleurs dans un souci de complémentarité de leurs initiatives ?⁴³

La coordination entre les bailleurs de fonds a été difficile jusqu'en 2002 malgré plusieurs relances. Il y avait plus une spécialisation par secteur afin d'éviter des recoupements qu'une recherche de complémentarité ou de

⁴³ La coordination et la complémentarité sont mentionnées dans les documents de politique communautaire comme un moyen essentiel pour accroître l'efficacité des interventions mises en œuvre dans le cadre de la coopération au développement. Plusieurs bailleurs de fonds interviennent dans divers domaines et cette question vise à apprécier (i) l'ampleur et l'efficacité de la coordination au sein de la communauté des bailleurs et (ii) le degré de complémentarité entre leurs interventions respectives.

synergie. Ce sont les problèmes internes des Comores qui ont provoqué une intensification de la coordination des bailleurs. La coordination a rendu possible des actions concrètes d'urgence comme l'établissement du Fonds Fiduciaire multi-bailleurs, la Conférence des Partenaires ou le Fonds Thématique pour les élections. Les fonds réunis, résultat de la Conférence, sont l'exemple d'un résultat concret en matière de coordination des bailleurs et de complémentarité de leurs interventions.

La coordination et la complémentarité sont mentionnées dans les documents de politique communautaire comme un moyen essentiel pour accroître l'efficacité des interventions mises en œuvre dans le cadre de la coopération au développement. L'article 33.4 de l'Accord de Cotonou spécifie que la coopération CE devrait aussi contribuer à améliorer la capacité du secteur public à gérer et coordonner l'aide extérieure. Le processus de consultation et de coordination avec les autres bailleurs de fonds devrait être renforcé et développé.

Les mécanismes de concertation entre les principaux bailleurs n'apparaissent pas dans le DSP/PIN 9^{ème} FED (Cf. CJ 1.5). Les DSP 8^{ème} et 9^{ème} FED présentent brièvement les interventions des États-membres et des principaux bailleurs de fonds, mais sans faire une analyse de l'articulation entre ces stratégies d'appui des autres bailleurs, celle choisie par la CE et la politique de développement du gouvernement de l'Union des Comores. Les procédures de concertation mises en œuvre pour l'élaboration des stratégies ne sont pas décrites, ni les mécanismes de concertation régulière entre bailleurs de fonds et le gouvernement comorien. Il apparaît a contrario sur le terrain des relations très fortes entre les bailleurs et une recherche systématique de complémentarités (sectorielles) ou de synergies (fonds fiduciaire). Cette coordination va bien au-delà de la gestion des projets et programmes, dans un rapport de pressions constructives avec le gouvernement pour restaurer la stabilité politique et l'État de droit. A ce titre une représentation permanente de la CE est considérée comme incontournable pour le développement d'actions concertées ; la période d'absence complète de la CE a été un handicap majeur à l'émergence d'une coordination efficace, qui ne s'établit pas qu'au niveau de la programmation ou de l'exécution des projets, mais aussi dans le relationnel quotidien à établir avec les responsables sectoriels et les autorités au plus haut niveau.

Les objectifs de stratégie au niveau national de la CE sont cohérents

Les objectifs de la coopération CE avec les Comores pendant le 7^{ème} FED ont visé le développement rural, le désenclavement (notamment routes et amélioration de l'accès maritime à Mohéli) et les microréalisations. Les priorités du 8^{ème} FED ont été le soutien des initiatives de base, le désenclavement de Mohéli et l'environnement (gestion des déchets solides). Pour le 9^{ème} FED, l'aide de la CE a été concentrée sur l'éducation, sur le soutien des initiatives de développement local et sur le soutien du processus électoral. En regardant les secteurs de concentration, on ne constate pas d'incohérences ou de contradictions entre les objectifs (cf. CJ 11.3). Pourtant, on constate un changement rapide des secteurs de concentration d'un PIN à l'autre. La prise en compte de la cohérence entre les objectifs et les programmes des PIN a vu une amélioration entre le 7^{ème} et le 9^{ème} FED. Alors qu'il y a peu d'éléments analytiques par rapport aux interactions entre les objectifs et les programmes des PIN du 7^{ème} et du 8^{ème} FED, le DSP/PIN du 9^{ème} FED entreprend une analyse assez détaillée. Sur le terrain, des effets négatifs entre programmes de la CE n'ont pas été constatés à l'exception d'un cas (PAFR-STABEX).

Les mécanismes de coordination entre les bailleurs de fonds existent et contribuent à la complémentarité

Des mécanismes de concertation existent à plusieurs niveaux. Il y a (i) une

concertation qui s'exécute entre les bailleurs de fonds, (ii) une concertation entre le groupe de bailleurs de fonds et le Gouvernement et (iii) une concertation de la CE avec le Gouvernement et d'autres acteurs concernés au niveau des programmes individuels. La coordination cherche l'échange d'informations, une harmonisation des approches et une meilleure couverture des besoins du pays en évitant de multiplier les efforts (cf. CJ 11.1).

Jusqu'en 2002, la coordination entre bailleurs de fonds s'est révélée difficile par manque de programmes complémentaires et de stratégie de développement à long terme. Chaque bailleur s'est spécialisé dans certains domaines, ce qui évitait des chevauchements. Ce sont aussi les problèmes internes des Comores qui ont aidé à intensifier la coordination entre les bailleurs. Notamment le Fonds Fiduciaire multi-bailleurs a renforcé leur coordination. Étant financé par plusieurs bailleurs (CE, France, Allemagne, UA, pays arabes, Maurice), le Fonds est géré par le PNUD mais en gestion indirecte ce qui permet la possibilité d'une participation et d'une exécution nationale. Le Fonds dispose (comme organes) d'un Comité de Suivi pour l'orientation et le suivi et d'une Cellule Technique pour la réalisation des activités. La préparation de la *Conférence des Partenaires* exigeait une concertation quasiment hebdomadaire entre les bailleurs dans le *Haut Conseil de Coordination et de Suivi de la Conférence des Partenaires au Développement* (HCCS) entre juin et décembre 2005. La Conférence des Partenaires a constitué une étape très importante pour la reprise des rapports de coopération avec les Comores et pour la mobilisation de l'aide internationale qui a réuni environ 97 M€ pour les prochaines années. Des échanges intensifs se sont instaurés entre-temps entre l'antenne de la Délégation aux Comores, notamment avec les organisations des Nations Unies (PNUD, UNICEF, OMS), la coopération française, la coopération canadienne et l'Union Africaine (UA). Il y a aussi des contacts réguliers avec le bureau régional de la Banque Mondiale à Madagascar et avec le représentant de l'Afrique du Sud. La coordination se fait d'une part pendant des rencontres informelles qui permettent l'échange d'information et d'autre part pendant des rencontres formelles qui se tiennent environ une fois par mois mais dont la fréquence a augmenté avant les élections. Un bon exemple de coordination est aussi donné par le PNUD qui invite régulièrement les autres bailleurs pour l'approbation des nouveaux projets et joue avec l'AFD un rôle important dans la coordination des bailleurs.

Côté national, la coordination des bailleurs revient au Commissariat au Plan qui ne s'est pas encore approprié la tâche mais qui est impliqué dans la coordination. Pendant la programmation du 10^{ème} FED les institutions publiques et les acteurs non-étatiques ont participé à deux réunions par îles avec le Secrétaire Général du Plan. La synthèse a été discutée lors d'une conférence à Maurice pour aboutir au Plan d'Action 2006-2009. La programmation a continué à Bruxelles du 20 au 24 Mars. Le dialogue quasi permanent avec des étapes de pré-concertation informelle est jugé constructif et a pour but de trouver un compromis entre les idées du Gouvernement et celles de la CE dans le cas où la planification n'est pas toujours consensuelle dès le début.

Le mécanisme général de coordination entre la CE et le partenaire national au niveau programme repose sur des comités de pilotage qui sont instaurés par projet. Ces comités comprennent des représentants des Ministères concernés, des bénéficiaires (associations professionnelles), d'autres acteurs du secteur, de la Délégation et de l'équipe du projet. Leur travail est très apprécié par tous.

Le Fonds Thématique pour les élections présidentielles (9 ACP.COM 12) est un bon exemple d'une réaction conjointe et efficace dans une situation d'urgence. La contribution de l'UE a été de 550.000 € sur 1.700.000 € au total et était suivie par un Comité de suivi avec des réunions hebdomadaires. Le fonds a été géré par le PNUD sous forme de gestion directe, avec la CNEC et la Cour Constitutionnelle comme partenaires principaux.

Les interventions sont complémentaires de celles d'autres bailleurs et du

gouvernement

Sur le plan pratique d'exécution des programmes, il n'y a pas d'indications de chevauchements avec des projets d'autres bailleurs (cf. CJ 11.2). Alors qu'on constate une coexistence des projets des différents bailleurs jusqu'en 2002, les efforts pour trouver activement une complémentarité ont augmenté par la suite. Cela se voit à deux exemples : (i) Les mécanismes de coordination n'ont pas permis une réaction rapide pour répondre à l'épidémie sur les cocotiers qui était d'une importance nationale. C'est la CE qui a pu réagir par son programme régional PRPV. (ii) Cette capacité de réaction s'est améliorée entre-temps comme l'ont montré la mise en place du Fonds Fiduciaire, la Conférence des Partenaires et la Ligne Thématique pour les élections. Entre-temps on trouve des points concrets de complémentarité et de synergie des projets de différents bailleurs (cf. I 11.2.2).

Les programmes et les objectifs de l'aide au développement de la CE sont cohérents et il n'y a en général pas de chevauchements entre les interventions de la CE. La prise en compte de la cohérence et de la complémentarité dans la planification s'est améliorée avec le DSP/PIN du 9^{ème} FED.

QE 12 - Dans quelle mesure les stratégies et programmes régionaux ont-ils été programmés, préparés et mis en œuvre en recherchant la cohérence avec les stratégies communautaires de niveau national (et réciproquement) ? ⁴⁴

Malgré les dispositifs de programmation tant régionaux que nationaux de l'aide communautaire, les Comores ont eu des difficultés à faire entendre leur voix et ont été de fait relativement marginalisées dans la mise en œuvre des programmes régionaux (prédominance de Maurice et Madagascar). Dans la mise en œuvre des programmes, les zones de contact ont été restreintes en dehors des secteurs ruraux et environnementaux, mais la cohérence de principe a été forte (au même titre que pour les autres pays de la région). L'impact des programmes régionaux sur les interventions de niveau national a donc été faible et la réciproque pratiquement inexistante.

Le principe de subsidiarité et les procédures d'élaboration et d'adoption des PIR et des PIN visent à garantir des effets de levier par la recherche de synergies entre les activités sur financements communautaires au niveau national et au niveau régional. Dans le contexte particulier de l'Océan Indien, des problèmes spécifiques de gestion des ressources naturelles partagées imposent des actions concertées. L'intégration économique régionale et globale des pays-membres est un facteur essentiel de pérennisation des acquis de la croissance économique ou d'accélération de cette même croissance, tout particulièrement en fin de période sous revue où les préférences commerciales sont réduites et mises en question à moyen terme. Le défi d'une programmation régionale est l'identification des domaines d'intérêts communs

⁴⁴ Le principe de subsidiarité et les procédures d'élaboration et d'adoption des PIR et des PIN visent à garantir des effets de levier par la recherche de synergies entre les activités sur financements communautaires au niveau national et au niveau régional. Dans le contexte particulier de l'Océan Indien, des problèmes spécifiques de gestion des ressources naturelles partagées imposent des actions concertées. L'intégration des pays-membres à l'économie globale est un facteur essentiel de pérennisation des acquis de la croissance économique ou d'accélération de cette même croissance, tout particulièrement en fin de période sous revue où les préférences commerciales sont réduites et mises en question à moyen terme. Cette question vise à apprécier si (i) le niveau régional s'est imposé comme un référent des interventions de niveau national et, réciproquement, si (ii) les moyens mobilisés au niveau régional (pour le plaidoyer comme pour les interventions) ont été de nature à être suffisamment incitatifs par rapport à l'importance des enjeux.

des pays de la COI mais aussi des domaines dans lesquels les pays se trouvent en situation concurrentielle pour identifier un programme régional qui répond aux besoins communs et essaye de régler les domaines de concurrence au bénéfice de la région. Cet exercice de planification régionale est devenu plus complexe avec l'élargissement de la « région » de cinq pays de la COI pendant le 7^{ème} et 8^{ème} FED à une programmation de la CE qui cherche à répondre aux intérêts communs des 21 pays de la région de l'Afrique Australe et Orientale couverte par les organisations régionales CAO, COI, COMESA et IGAD.⁴⁵

La RFI des Comores est membre de la *Commission de l'Océan Indien* (COI) et du *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA). La **COI** a été créée en 1984 regroupant d'abord Madagascar, Maurice et les Seychelles. En 1986, l'actuelle Union des Comores et la Réunion (France) sont aussi devenues membres. Le but de la COI est la promotion du développement durable des îles du Sud Ouest de l'Océan Indien. Elle contribue à l'intégration régionale des quatre pays insulaires plus La Réunion et vise à accélérer le processus de la création d'une union douanière de la COMESA.⁴⁶ La **COMESA** a été créée en 1994 entre autres pour développer les ressources naturelles et humaines au bénéfice des populations de la région, pour promouvoir la paix et la sécurité dans la région, pour supprimer tous les tarifs et barrières internes au commerce, libéraliser le commerce et la coopération douanière et améliorer l'administration des transports et de la communication. Elle vise un environnement favorable et un cadre légal qui encourage la croissance du secteur privé.

Dans le cadre des financements régionaux de la CE, les Comores ont été éligibles pour quatre projets régionaux du 7^{ème} FED. Sous le 8^{ème} FED, une dizaine de programmes régionaux ont été financés par la CE avec une enveloppe totale pour les cinq pays de la COI de 25,5 M€ plus 4,5 M€ « hors COI » :⁴⁷ L'enveloppe régionale du 9^{ème} FED comprend la somme importante de 223 M€ qui a été prévue pour les domaines de la libéralisation économique, des statistiques douanières, la gestion des ressources halieutiques et transfrontalières, l'environnement ainsi que le transport et la communication⁴⁸.

Atteindre une cohérence entre les stratégies de développement de la CE au niveau des pays partenaires et au niveau régional demande des mécanismes de concertation capables d'analyser les intérêts communs au niveau régional en prenant en compte, dans la mesure du possible, les stratégies politiques et les domaines d'actions de chaque pays.

Avant d'analyser le niveau de cohérence entre le programme régional et l'intervention au niveau du pays, il est nécessaire d'expliquer les termes utilisés. Une appréciation de la cohérence peut distinguer deux niveaux qualitatifs (voir Figure ci-dessous) :

(i) le premier niveau comprend la cohérence dans le sens que plusieurs activités sont menées sans se recouper. Elles sont menées côte à côte sans interférences et influences majeures positives ou négatives. Dans le sens d'un non-recoupement, ce sont des activités cohérentes mais pas complémentaires. Les interventions de ce type sont plutôt additionnelles. Nous avons appelé ce niveau par la suite « cohérence additionnelle » ;

(ii) le deuxième niveau se caractérise par un ensemble d'activités qui sont réalisées de telle manière qu'elles se complètent. Ce type de « cohérence complémentaire » a plus de chance d'avoir des effets de synergies et de donner un impact distinct que la

⁴⁵ Angola, Burundi, Comores, Djibouti, RD Congo, Eritria, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Uganda, Zambie, Zimbabwe

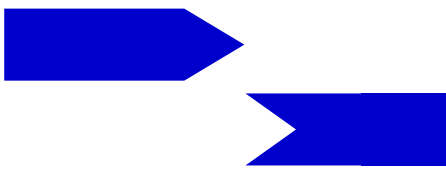

⁴⁶ <http://coi.intnet.mu/francais/coi.asp?code=1>

⁴⁷ Source : CRIS

⁴⁸ Pour des détails voir QE 12 en annexe.

cohérence additionnelle. Mais la cohérence complémentaire est aussi plus exigeante par rapport à la planification.

Figure 10 : Différents niveaux de cohérence

Niveau	Niveau national	Niveau régional
1 ^e niveau: « Cohérence additionnelle »		
2 ^e niveau : « Cohérence complémentaire »		

Une analyse explicite des cohérences, des complémentarités ou des recoupements entre les objectifs de la planification régionale et de la planification pays ne se faisait pas pendant le 7^{ème} et 8^{ème} FED. Une telle analyse a été entreprise pour la première fois dans le DSR/PIR du 9^{ème} FED qui présente d'une façon détaillée par secteur les problèmes communs rencontrés par les 21 pays bénéficiaires. Cette analyse, nécessairement synthétique, ne traite pas les problèmes individuels de chaque pays. Le programme régional se base donc sur une identification des problèmes communs rencontrés par tous les pays. Une prise en compte des programmes nationaux de la CE dans chaque pays pour en déduire les actions régionales n'est guère possible. Assurer la cohérence entre planification régionale et nationale est un processus complexe. La planification régionale pour 21 pays peut difficilement être ajustée aux problèmes spécifiques d'un pays. Cette planification régionale doit nécessairement respecter le principe de subsidiarité en évitant les actions régionales pouvant mieux se faire au niveau national. Il est donc plus facile et important que la planification nationale prenne autant que possible en compte la planification régionale. Le niveau d'analyse du DSP/PIN du 9^{ème} FED en général dépasse beaucoup la qualité des documents nationaux antérieurs de la CE. La cohérence avec les autres instruments de la coopération CE (STABEX, lignes budgétaires, BEI) est prise en considération, mais les actions régionales du DSR/PIR ne sont pas encore incluses.

En regardant les objectifs du 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED du niveau régional et national, il y a une bonne cohérence additionnelle pour les trois périodes (cf. CJ 12.1). Dans le sens d'une cohérence complémentaire, il y avait plus de domaines pendant le 7^{ème} et le 8^{ème} FED. Pendant le 9^{ème} FED les domaines de cohérence complémentaire ont diminué.

Le cadre institutionnel existant permet une coordination suffisante de la planification et de l'exécution des programmes régionaux (cf. I 12.4.1). En dehors de la préparation commune des DSR/PIR par les représentants des pays et de la CE, l'exécution des programmes est généralement supervisée par des comités de gestion qui permettent une influence sur la prise de décision. Malgré ces mécanismes, les Comores ont trouvé des difficultés à participer efficacement à la planification régionale de la CE. Les Comores n'ont pas été assez associées à l'élaboration de la stratégie régionale dans le passé (cf. CJ 12.1 en annexe 2). Le pays se trouve souvent disqualifié pour une partie importante de la programmation⁴⁹ puisque la contrepartie demandée par les programmes des 7^{ème} et 8^{ème} FED (par exemple mise à disposition des bâtiments et du gardiennage) a été souvent difficile à remplir par les services nationaux avec leur propre budget, qui est insuffisant. Les possibilités d'une participation des Comores pendant le 9^{ème} DSR/PRI dans le cadre élargi de la planification régionale pour 21 pays ont été appréciées de différentes façons. D'un côté, le fait que les pays de la COI ne représentent qu'un groupe réduit parmi les autres pays a renforcé l'esprit régional des

⁴⁹ UE-RFI Comores (2001), p. 13

cinq pays de la COI. Les actions du PIR par rapport aux ressources halieutiques ont aussi été un résultat de cette solidarité inter-îles. De l'autre côté, le poids de la COI dans le nouveau groupe des 21 pays du PIR risque de diminuer.

Par rapport à l'exécution, il y a apparemment eu peu de contacts entre les différents programmes régionaux et nationaux. On n'a trouvé aucun chevauchement. Dans la pratique des programmes, on constate un certain nombre de synergies, par exemple entre le PRPV et le DECVAS. Le PRPV a établi un inventaire des nuisibles aux Comores et a soutenu l'élaboration d'une législation phytosanitaire harmonisée avec les autres pays de la COI. De nombreux cadres ont bénéficié des formations phytosanitaires et le site Web facilite l'échange des informations. Le projet s'est aussi engagé dans la lutte biologique contre les Aleurodes du cocotier avec une première étude.

QE 13 - Dans quelle mesure les stratégies développées par l'aide programmable ont-elles été affectées par la mise en œuvre d'autres politiques communautaires (accords commerciaux, accords pêche, normes sanitaires, etc.) et d'autres instruments horizontaux d'intervention (et réciproquement) ?⁵⁰

Une analyse complète des différents instruments de la CE est difficile à réaliser dans le cadre d'une évaluation de niveau national. Les institutions qui gèrent les différents instruments de financements disposent de leurs propres services et procédures d'évaluation. Les modalités d'accès et d'échanges d'information ne sont pas assez clairement définies pour assurer l'accès aux données et documents nécessaires pour répondre de manière précise à la question évaluative. Le STABEX fait figure d'exception, avec des liaisons fortes et positives avec les appuis à la production agricole. L'appréciation générale pour les Comores est celle d'un impact limité des autres instruments, hors STABEX, sur l'aide programmable qui a été soumise à des contraintes exogènes beaucoup plus importantes liées à l'instabilité du contexte politique, et donc à des conditions de mise en œuvre particulièrement difficiles. Les montants mobilisés par les autres instruments ont été modestes en comparaison de l'aide programmable.

Les conventions entre les pays ACP et la CE prévoient plusieurs instruments pour le financement des actions de développement. L'article 61 de l'Accord de Cotonou définit les natures suivantes de support au développement:

- Le financement des projets et programmes, des lignes de crédit, des mécanismes de garantie et prises de participation, une aide budgétaire directe ou indirecte, des ressources humaines et matérielles pour l'administration et à la supervision des projets et programmes et des programmes sectoriels et généraux d'appui aux importations ;
- L'aide budgétaire directe en appui aux réformes macroéconomiques ou sectorielles ;
- Une aide budgétaire directe apportée progressivement aux politiques sectorielles en remplacement des projets individuels.

⁵⁰ La cohérence fait partie, dans les documents de politique communautaire, des moyens essentiels pour accroître l'efficacité de la coopération au développement. Cette question vise à apprécier le degré de cohérence entre les stratégies de développement (sur l'aide programmable FED de niveau national et régional) et d'autres politiques et instruments communautaires.

En dehors des allocations de l'aide programmable du FED, le Gouvernement comorien a bénéficié des financements par d'autres instruments de la CE.

La **Banque Européenne d'Investissement** (BEI) a alloué un fonds de crédit à la Banque de Développement des Comores (BDC) d'un total de 2,0 M€ en 1987 remboursable jusqu'en avril 2002. Le prêt a été augmenté par 2,0 M€ en 1991 dont 1,979 M€ ont été déboursés. Le prêt a été transféré à la BDC pour financer des projets des PME dans les secteurs de l'industrie, de l'agro-industrie, du tourisme et du transport. Un prêt d'un million d'Euro a été signé en 1997 pour la réhabilitation du secteur énergie dont 45% ont été versés en octobre 2000. Le remboursement est prévu jusqu'en 2007⁵¹. Pour le moment, la BEI a abandonné ses activités aux Comores. Des informations plus détaillées par rapport aux projets de la BEI n'ont pas été disponibles. Une mise à disposition rapide dans le cadre des évaluations des stratégies pays demandera une entente formelle entre BEI et EuropeAid régissant la mise à disposition d'information.

Les Comores font aussi partie de la sécurisation des recettes d'exportations par des fonds **STABEX** pour la vente des cultures de rente vanille, girofle et ylang-ylang. Ces trois cultures de rente fournissent la grande partie des recettes en devises des Comores. Les fonds STABEX rendus disponibles par les deux COM sont destinés au renforcement du secteur des cultures de rente. Les activités financées sont décrites de façon plus détaillée sous QE 4 (voir projets PAFR et CAC-GIE). Le fonds du COM 1999 ainsi que celui de FLEX 2004 sont encore disponibles.

Les Comores sont signataires de plusieurs protocoles pêche avec la Communauté Européenne. Les contreparties versées sur les protocoles pêches sont budgétisées en partie par le Trésor public. Une autre partie est utilisée pour le développement de la pêche nationale, des appuis institutionnels et le fonctionnement du secteur, des programmes scientifiques et techniques, et pour la participation aux conférences et aux formations internationales. Les Accords Pêche ont été remplacés par le nouvel instrument des *Accords de Partenariat*. Le secteur pêche comprend environ 8.000 pêcheurs sur 4.000 embarcations pour la plupart artisanales. Avec l'introduction des embarcations en fibre de verre, la production a augmenté de 6.000 t en 1987 à 13.000 t aujourd'hui. L'accroissement est aussi dû aux dispositifs de concentration de poisson financés sur fonds des protocoles pêche.⁵²

Le **Programme d'Ajustement Structurel** avait engagé en 2000 un montant de 6,6 M€ pour contribuer au fonctionnement du Ministère de la Santé, du Ministère de l'Éducation, du Ministère de la Justice et des Finances et à l'assainissement des opérations du trésor. Les indemnités de départ du personnel de la fonction publique ont été réglées sur ces fonds. Les fonds ont été presque entièrement dépensés (98,7%).⁵³

Dans le domaine de l'aide humanitaire, **ECHO** est intervenu avec des activités de lutte contre le choléra et d'appui au secteur santé. Il est positivement noté que les actions ECHO ont été exécutées en proche coordination et complémentarité entre les différentes ONG et que l'épidémie de choléra a été endiguée dans les trois îles.

Dans la période sous évaluation, ce sont les documents de planification du 9^{ème} FED qui contiennent une analyse des expériences de la CE avec l'application des différents instruments de la coopération (cf. QE 13 en annexe 2). Dans les documents antérieurs de planification pays, l'importance d'une cohérence interne des instruments de la CE est notée mais sans éléments d'analyse. Les conventions de financements des programmes analysés n'analysent pas les interactions entre différentes activités financées par différentes sources de la CE.

Dans l'exécution des programmes, on trouve peu d'interactions entre les différents

⁵¹ Communication personnelle BEI

⁵² Union des Comores (2004), p. 2

⁵³ UE – RFI Comores (2001), p. 9

financements. Dans le cas où des financements sur sources différentes se sont effectués dans le même domaine, les résultats de la coopération ont été ambigus. Parfois, le fait d'avoir plusieurs sources a facilité le financement et l'exécution d'activités quand un instrument a pu commencer une activité en attendant le démarrage du financement par un autre instrument. Dans le cas du PAFR-STABEX, il y a eu des problèmes de coordination entre les unités responsables (cf. I 13.1.2 en annexe 2).

L'application des approches décentralisées par plusieurs programmes (microréalisations, filières de rente/STABEX, ligne budgétaire coopération décentralisée) compte avoir des effets complémentaires.

Entre le projet PAFR (7^{ème} FED) et le projet CAC-Maison des Épices (STABEX 1996/97), une perte d'information se constate avec comme conséquence la reprise de quelques actions sans prise en compte des expériences antérieures.

QE 14 - Dans quelle mesure la programmation, la préparation et la mise en œuvre des interventions de la Commission (i) ont-elles pris en compte et promu les priorités transversales liées à l'État de droit, au genre et aux aspects environnementaux et (ii) dans quelle mesure cette prise en compte a-t-elle eu un impact positif ou négatif (avancées concrètes) dans chacun des domaines concernés ?⁵⁴

La programmation des interventions de la CE a pris en compte plutôt formellement les priorités transversales et n'a pas développé de manière opérationnelle le principe de mainstreaming. Les projets eux-mêmes ont été pratiquement entièrement focalisés sur leurs objectifs propres, sans introduire des volets, composantes ou approches relevant des priorités transversales. En l'absence de prise en compte en amont, il n'a naturellement pas été possible d'identifier des avancées concrètes quand les domaines de la gouvernance, de l'environnement et du genre étaient des priorités transversales. Par contre, la gouvernance et l'environnement ont donné lieu à des projets spécifiques (Cf. QE 2 et 8 pour l'analyse des impacts). La dimension genre a été clairement négligée par les interventions de la CE, avec un début d'amélioration avec la mise en œuvre du 9^{ème} FED.

⁵⁴ Les Conventions de Lomé, ainsi que l'Accord de Cotonou (article 20) insistent sur une prise en compte active des aspects transversaux liés à la bonne gouvernance, au genre et aux aspects environnementaux pour l'ensemble des activités de développement de la Commission Européenne. Cette prise en compte doit entre autre améliorer l'impact et la durabilité des interventions. Cette question vise donc à mesurer le niveau de prise en compte de ces aspects dans la programmation et la mise en œuvre des activités de la Commission aux Comores.

L'histoire des Comores est marquée par une instabilité politique et un manque de cohérence entre les îles surtout causé par la question de la répartition des ressources. L'avancement sur le chemin vers une situation de l'État de droit est essentiel pour le développement des Comores pour résoudre ces problèmes politiques mais aussi pour créer un climat plus favorable pour une intégration des îles dans l'économie mondiale. La définition du rôle des femmes, actuellement défini entre les pôles des règles de l'Islam, les traditions africaines et les normes du droit français, doit en même temps se développer vers une parité entre les sexes dans les différents domaines politiques, économiques et sociaux afin de mobiliser toute les ressources humaines des îles. Enfin, la protection de l'environnement a beaucoup souffert sous l'instabilité politique et l'exploitation incontrôlée.

Il s'agira en particulier d'apprécier dans quelle mesure ces aspects font l'objet d'une attention appropriée dans la stratégie et la manière dont elle se traduit dans les interventions de la Commission (importance donnée à ces questions dans la formulation des activités; capacité et incitations à définir, collecter et analyser des indicateurs liés à ces aspects; capacité à impliquer et à développer la prise de conscience des parties prenantes...). Sous réserve d'une prise en compte, des avancées concrètes peuvent-elles être identifiées associées aux interventions de la Commission dans la mise en place ou la consolidation de l'État de droit, des droits de l'Homme et de l'Enfant, la participation des femmes dans les dimensions stratégiques du développement et de l'organisation sociale et la protection et valorisation de l'Environnement et des ressources naturelles.

Les stratégies et programmes de la CE ont-ils contribué à la prise en compte et à la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit ? (C.J. 14.1)

La prise en compte de la question de gouvernance et de l'État de droit par la CE est marquée par une contradiction entre la quasi-absence de ce sujet dans les documents de stratégie et de programmation (notamment pour le 7^{ème} et le 8^{ème} FED, mais également dans le DSP 9^{ème} FED où la question de l'État de droit est traitée très brièvement et ne dispose pas d'indicateurs spécifiques) et un fort engagement de la CE dans ce domaine en ce qui concerne le dialogue politique et la mise en œuvre des projets spécifiques de promotion d'une gouvernance démocratique.

Quatre projets ont soutenu ou soutiennent encore la stabilisation d'un régime démocratique et décentralisé – le projet Appui au processus, le Fonds Fiduciaire d'appui aux dispositions transitoires, le Projet Élections Présidentielles et le Programme de Coopération Décentralisée. Ces programmes ont tous leur focus principal sur un appui à la (re)construction d'un État démocratique (Cf. QE 8).

En ce qui concerne les projets et programmes mis en œuvre dans les autres secteurs de la coopération, une évolution entre les 7 et 8^{ème} FED et le 9^{ème} FED est observable. Au cours des 7 et 8^{ème} FED, la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit en tant que dimension transversale n'a eu que peu de place ou était même complètement absente. Les deux programmes du 9^{ème} FED y accordent une attention nettement plus importante (cf. CJ 14.1).

Néanmoins les programmes dans le domaine agricole⁵⁵ ont particulièrement contribué à développer « une culture démocratique » par la mise en pratique des règles démocratiques, des relations contractuelles fiables et en impliquant – en dehors des institutions étatiques - les bénéficiaires, la société civile et le secteur privé dans l'exécution des activités et dans la prise de décision. Malheureusement la mise en pratique de cette « culture démocratique » n'a été que faiblement prise en considération par les systèmes de suivi des programmes à défaut d'indicateurs appropriés.

Les PPMR ont eu une sorte de fonction de « bouche-trou » en fournissant des infrastructures sociales et hydrauliques à la place de l'État dans un contexte de quasi-absence de celui-ci. Nécessaire à un moment de crise aiguë, ce rôle « de faire à la place de » est plutôt contreproductif dans un contexte de restructuration et de renforcement des capacités de l'État et des collectivités locales. Le PPMR 8^{ème} FED a donc évolué vers une plus grande prise en compte des services étatiques dans la mise en œuvre des projets. Un grand atout a alors été la décentralisation des structures du programme qui a permis de développer des liens étroits de collaboration avec les services administratifs des îles et de les intégrer dans l'instruction et la décision sur les projets à financer. Cette coopération étroite et fructueuse avec les ministères de l'éducation de l'Union et des îles a, d'une certaine manière, renforcé ces structures - sans que des mesures spécifiques dans ce sens aient été menées. Des résultats visibles ont été atteints ce qui a encouragé les administrateurs de ces services dans leur travail quotidien et amélioré la perception des ministères de l'éducation par la population(cf. CJ 14.1).

Dans les programmes financés sur le 9^{ème} FED, la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit prend une place plus importante. Le PASEC⁵⁶ prévoit un appui à la politique sectorielle du gouvernement à travers « *un renforcement des capacités opérationnelles et de gestion du Ministère de l'Éducation nationale et des Ministères de l'Éducation des îles (et...) de leurs mécanismes de coordination* ». Le Programme de Coopération Décentralisée, largement commenté dans les réponses aux QE 6 et 8, met au centre un appui à la décentralisation et au renforcement des organisations de la

⁵⁵ DECVAS : 7 ACP.COM 21, PAFR : 7 ACP.COM 20 et les différents STABEX.

⁵⁶ Programme d'appui au secteur de l'Éducation des Comores

société civile.

Les projets n'ont que partiellement pris en compte la dimension de la préservation de l'environnement (C.J. 14.2)

Les problèmes environnementaux des Comores sont importants. L'environnement est menacé du fait de la forte croissance démographique et de l'état de pauvreté de la population « *par la déforestation, l'extraction de sables et des coraux, la surpêche par des moyens illégaux, la pollution par des eaux usées et les déchets solides et par l'urbanisation anarchique* »⁵⁷. En réaction à cette problématique, le gouvernement comorien a élaboré en 1994 un Plan d'Action Environnemental et une loi cadre relative à l'environnement qui visaient à préserver la diversité et l'intégrité de l'environnement des îles et à garantir le respect de l'écosystème.

L'environnement a donc constitué un secteur clé pendant la mise en œuvre des trois FED de la période sous revue. Des activités ont été menées dans les domaines de l'environnement brun (urbain) et de l'environnement vert (rural). L'aspect environnemental a par conséquent été pris en compte dans tous les documents de stratégie et de programmation (cf. I 14.2.1), mais a été peu développé dans les revues à mi-parcours.

Par rapport à l'environnement vert, il faut constater qu'un seul programme du secteur agricole et développement rural (le DRINEA) a attribué une certaine importance à la gestion durable des ressources naturelles. Les autres programmes ont mis l'accent sur la production. Pour cette raison, les effets environnementaux positifs sont jugés limités (cf. C.J. 14.2).

L'environnement brun n'a été pris en charge que de manière très ponctuelle à travers le Projet d'appui à la gestion des déchets qui a été initié sur la base d'une alerte de risque épidémiologique de peste. Le volet d'aide d'urgence a été mis en œuvre avec succès mais sans mettre en place une stratégie institutionnelle et organisationnelle à long terme. Dans le 9^{ème} FED, la gestion des déchets solides a été intégrée au Programme de Coopération Décentralisée. L'appui de la CE est alors prévu au niveau des communes et structures intercommunales, car c'est à elles qu'est confiée cette tâche dans le nouveau contexte de la décentralisation.

La dimension de la préservation de l'environnement comme question transversale a été peu respectée dans les projets dans le domaine des infrastructures, mises à part les études d'impact. Par contre, les deux PPMR 7^{ème} et 8^{ème} FED mentionnent dans leurs documents de programmation l'importance du respect de l'environnement et l'ont mis en œuvre à travers l'effort de recherche de substituts aux sables marins pour les constructions. Les aspects environnementaux n'ont pas été suivis, étant donné l'absence d'un système de monitoring (cf. pour plus de détails C.J. 14.2).

L'égalité hommes-femmes en matière de participation à la vie politique, économique, sociale ou culturelle n'est promue qu'occasionnellement (C.J.14.3)

Depuis 1998 la CE s'est donnée une base légale pour l'intégration de l'aspect genre dans la coopération au développement à travers la « Regulation on the integration of gender issues in development cooperation ». Ce règlement a été opérationnalisé par le « Programme of Action for the mainstreaming of gender equality in EC development cooperation » en 2001. Afin d'intégrer les objectifs du millénaire pour le développement, le règlement de 1998 a été révisé en avril 2004 et des mesures spécifiques ont été programmées.⁵⁸

57 Conclusion de la Revue à Mi Parcours 2004, p.6.

58 Un budget total de 9 million d'€ a été libéré à cet effet.

Ces documents n'ont apparemment pas été pris en compte dans l'élaboration des documents de stratégie et de programmation des 7, 8 et 9^{ème} FED. La dimension genre n'apparaît pas comme une dimension transversale, elle est tout au plus annexée. Des analyses genre dans les différents domaines sectoriels font défaut. Il n'y a pas de mécanismes qui les intègrent dans la planification des programmes, ni dans le monitoring qui, par ailleurs, fait défaut dans la plupart des projets. Les indicateurs relevés n'exigent généralement pas une collecte des données désagrégées selon les hommes et les femmes et il n'y a pas d'indicateurs spécifiques pour identifier les effets des programmes sur les femmes et sur les hommes. Ceci est également valable pour les statistiques présentées dans les différents documents de programmation qui ne distinguent généralement pas les données selon le genre cf. CJ 14.3).

Les documents de projets financés sur le 9^{ème} FED témoignent néanmoins d'une certaine amélioration de la prise en compte de l'aspect genre comme une dimension transversale. Les propositions de financement du PASEC et du PCD relèvent de manière explicite les possibilités de prise en compte de cette dimension.

Sur le plan national, les indicateurs pour les femmes restent toujours inférieurs aux indicateurs des hommes (tels que l'accès à l'éducation, la réussite à l'école ou le taux d'alphabétisation) même s'il y a eu quelques améliorations de certains indicateurs depuis 1990 pour les deux sexes. La politique du gouvernement des Comores n'a pas été marquée jusqu'à présent par un effort de permettre un « mainstreaming » de la dimension genre dans l'action gouvernementale. Néanmoins quelques améliorations ont été réalisées ces dernières années (cf. CJ 14.3) :

- Un nouveau Code de la famille a été élaboré avec une grande participation des associations féminines et des Droits de l'Homme. Il atténuera la pratique de la répudiation et restreindra la polygamie. Il n'a cependant pas encore été voté par le parlement ;

- Les Comores ont adhéré en 1994 à la Convention sur l'élimination de « toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes » ;

- Un service de Protection de la Famille a été mis en place et travaille en étroite collaboration avec le réseau national « Femme et Développement » ;

- Implication dans les actions menées par le Commissariat chargé de la Promotion de la femme et de la protection de la famille ;

- L'élaboration d'un plan d'action « Genre » (selon le modèle du « Gender Action Plan » mauricien) est prévue prochainement.

5 Conclusions

Les conclusions issues de la présente évaluation sont de deux ordres :

- des conclusions globales qui sont considérées comme des enseignements majeurs, qui dépassent le cadre des projets et qui sont susceptibles de mettre à jour des pistes pour l'amélioration du partenariat avec les Seychelles (voir plus largement avec les autres pays partenaires de la CE dans la zone ACP) et de ses effets ;
- des conclusions spécifiques à une question évaluative qui ont une visée plus opérationnelle et sont d'une pertinence plus limitée géographiquement.

5.1 Conclusions globales

Conclusion 1 basée sur *QE1, 3 et 8* : Les interventions de la CE ont répondu aux besoins de la croissance économique du pays ainsi qu'aux urgences liées à la restauration de l'État de droit en prenant en compte les différentes îles. Elles ont été en général convergentes avec les priorités du gouvernement, sauf pendant les périodes de troubles et sur la question de la priorité à donner au secteur des infrastructures de transport.

Conclusion 2 basée sur *QE1, 2 et 8* : Les processus et les produits de l'analyse stratégique et de la programmation ont primé sur le sens et les résultats. Le dialogue de politique a eu une qualité inégale, et est parfois resté largement formel, du moins au niveau de la stratégie-pays. Cette situation a créé progressivement un déficit de partenariat qui a été d'autant plus ressenti pendant la période d'absence d'une représentation permanente de la CE (Cf. *QE 9*) (⇒ **Recommandation 1**).

Conclusion 3 basée sur *QE1, 3, 7 et 9* : La quantité comme la qualité des éléments d'information et d'analyse des DSP élaborés spécifiquement pour définir la stratégie de réponse ont été insuffisantes pour fonder de manière crédible une vision communautaire des politiques et des bonnes pratiques (sur la base par exemple des acquis communautaires, Cf. *QE 6*) et donc un dialogue constructif avec le gouvernement comme avec les autres parties prenantes. La délégation comme le siège n'ont pas eu le volant de ressources financières nécessaire pour mobiliser des appuis spécifiques en expertise (études macroéconomiques, analyse stratégique sectorielle, etc.) et en savoir-faire (facilitation des phases de concertation) pour éviter une certaine marginalisation de la démarche stratégique (dans un domaine où les principaux bailleurs de fonds sont restés en concurrence) au bénéfice d'une programmation plus conventionnelle (⇒ **Recommandation 2**).

Conclusion 4 basée sur *QE1, 3, 4, 6, 7 et 8* : Il a manqué dans la stratégie-pays une gestion par résultats plutôt que par séquence de programmation ; la détermination d'un changement de secteur de concentration n'est pas argumentée sur la base des résultats acquis (ou de l'impossibilité d'atteindre les résultats attendus), mais plutôt sur la pertinence d'un nouveau secteur de concentration. L'entrée dans un secteur de concentration est rarement anticipée et préparée dans la période de programmation précédente. Le désengagement progressif d'un secteur de concentration n'est pas envisagé dans la période de programmation suivante. Les volumes des PIN des petits pays insulaires n'autorisant qu'un secteur de concentration, le phénomène est amplifié (⇒ **Recommandation 2**).

Conclusion 5 basée sur *QE 8* : La coopération entre la CE et les Comores depuis le 8^{ème} FED a été marquée par un fort engagement dans le domaine de la gouvernance

(dialogue politique et mise en œuvre des projets spécifiques d'appui à la restauration d'un État démocratique). Ces appuis ont été réalisés en dépit d'une quasi-absence de cette thématique dans les documents de stratégie et de programmation. Ce déséquilibre entre la place accordée à la gouvernance dans les DSP et PIN et son rôle réel dans la mise en œuvre de la coopération et du dialogue politique handicape le développement des stratégies d'appui à la bonne gouvernance à long terme alors que celle-ci est, particulièrement aux Comores, un préalable à une exécution efficace et durable de toutes les activités de développement (⇒ **Recommandation 3**).

Conclusion 6 basée sur **QE4, 5, 6 et 7** : Les délais d'instruction et de démarrage de l'exécution des projets ont été très importants, mais ils sont acceptés comme une contrainte nécessaire par le gouvernement et, dans une moindre mesure, les bénéficiaires (déficit de communication). Il en va de même pour les durées exigées par la plupart des procédures d'appel d'offres (hormis pour les fournitures, pour lesquelles il y a inadéquation entre la lourdeur des procédures et le volume des achats correspondants). L'effectivité de la contrepartie en termes de sécurisation de l'emploi des fonds publics est reconnue et appréciée. Il n'en va pas de même pour la qualité de la conception des projets, particulièrement en termes de dispositifs de mise en œuvre et surtout de suivi-évaluation (⇒ **Recommandations 4 et 5**).

Conclusion 7 basée sur **QE4, 5, 6, 7, 8 et 9** : Les règles de durée de vie des projets et les délais d'instruction et démarrage raccourcissent la période de mise en œuvre d'activités généralement trop ambitieuses (Cf. QE 1). Elles mettent sous pression les unités de gestion des projets qui se focalisent alors sur les décaissements plutôt que sur les processus, la démarche participative, le dialogue, avec un impact négatif sur les résultats et surtout sur la durabilité des interventions de la CE. Les taux de décaissements sont quant à eux, sauf contentieux (Cf. QE 2) ou blocage exogène majeur (Cf. QE 3), pratiquement toujours satisfaisants. Il y a généralement sur cet aspect une convergence d'intérêt avec l'attente la plus élémentaire de l'administration et du personnel politique (⇒ **Recommandations 5 et 6**).

Conclusion 8 basée sur **QE2 et 5** : Les unités de gestion des projets n'ont généralement pas la capacité de faire obstacle à une dénaturation du sens du projet ou de ses procédures par l'environnement politique et, dans une moindre mesure administratif, dans lequel il s'inscrit, comme dans le cas de l'utilisation des crédits pour les PME. Le dispositif de suivi et la Délégation sont restés inefficaces pour résoudre ce type de situation. Les projets acquièrent, une fois lancés, une forme d'inertie qui rend extrêmement difficile l'obtention de toute sanction ou suspension, quelle qu'en ait été sa nécessité pour l'atteinte des résultats attendus. Dans une certaine mesure, les arbitrages en termes de dégradation des relations de partenariat et de surcoûts induits prennent en général le pas sur le respect des termes de la convention de financement (⇒ **Recommandation 7**).

Conclusion 9 basée sur **QE2, 3 et 5** : Le dispositif de suivi a été une faiblesse majeure de tous les projets sous revue. Les dysfonctionnements se retrouvent :

- dans l'absence de système d'alerte en cas de blocage interne (conflits au sein des équipes chargées du projet ou avec l'administration) ou d'interférences externes (octroi des prêts sans respecter les critères initialement convenus, pressions pour défendre les intérêts d'un concessionnaire ou d'un prestataire) ;
- dans l'incapacité de mesurer les effets du projet, que ce soit par manque de situation de référence ou par insuffisance d'investissement dans la conception et la mise à jour des indicateurs prévus dans le cadre logique.

Par contre, l'exercice du rapport annuel conjoint et celui de la revue mi-parcours, surtout à partir de la mise en place de la déconcentration, sont devenus des instruments importants et porteurs de sens. Ils restent cependant limités par les données de base qu'ils sont à même de mobiliser.

Le dispositif de suivi est nécessairement associé au cadre logique des projets, or le constat de faiblesse conceptuelle et pratique de cet exercice central de programmation et de préparation des projets est récurrent. Cette inadaptation est particulièrement marquée pour la définition des indicateurs objectivement vérifiables qui sont identifiés de manière très rudimentaire, sans contrôler leur caractère vérifiable et la couverture des objectifs spécifiques et des résultats attendus. Il est rarement fait par exemple un état de la situation de référence qui est pourtant le fondement même de la validité du dispositif pour le monitoring comme pour l'évaluation (⇒ **Recommandation 8**).

Conclusion 10 basée sur QE9 : L'absence temporaire (2000-2004) d'une représentation permanente de la Délégation aux Comores a constitué un facteur aggravant pour les dérives des projets. Un phénomène de perte de contact s'est opéré qui met en lumière l'inadéquation des dispositifs de suivi des projets et la partie informelle et relationnelle du suivi dans des conditions normales, c'est-à-dire de présence sur place d'un représentant de la CE. Le budget de déplacements et la charge de travail des responsables en Délégation n'ont pas permis d'assurer sur la période une présence de plus de 2 ou 3 semaines par an. L'existence de la cellule d'appui à l'Ordonnateur National a réduit l'effet de distanciation d'avec la Délégation et partiellement compensé la faiblesse du dispositif de suivi.

Une structure permanente de représentation est également un garant de continuité et de capitalisation des acquis, voire de transfert d'enseignements et de pratiques adaptées au contexte d'un projet à l'autre, ou d'une équipe à l'autre (⇒ **Recommandations 9 et 10**).

Conclusion 11 basée sur QE8 et 10 : Les principes de base de l'aide programmable communautaire aux différentes périodes couvertes par l'évaluation ont systématiquement été présentés dans les documents de programmation et sont restés fondateurs de la pratique de mise en œuvre de cet appui aux Comores. La lisibilité de ces principes fondateurs est décroissante avec l'éloignement des responsables administratifs et des représentants de la société civile du centre de décision (ON) qui gère le relationnel avec la CE (et la Délégation). Une partie importante du message de partenariat est transmis dans les relations de travail (avec la délégation) et peu dans des efforts de visibilité plus larges. L'amélioration de la qualité de la présentation des principes fondamentaux de la coopération communautaire a été nette entre les 7/8^{ème} FED et 9^{ème} FED (⇒ **Recommandation 11**).

Conclusion 12 basée sur QE10 : La liaison des pratiques, même au niveau des contributions à l'élaboration des politiques sectorielles, avec l'acquis communautaire soit très large (orientations des politiques communautaires), soit plus focalisé sur les pays ACP, est généralement faible. Le degré de maîtrise des connaissances spécifiques relatives aux orientations communautaires en matière de politique sectorielle (ou sous-sectorielle comme la gestion des déchets) est insuffisant. Il ne permet pas d'assumer un leadership dans le dialogue de politique, basé sur autre chose que le poids de la contribution financière. Il ne permet pas non plus d'éviter des modifications par rapport à un modèle correspondant à un ensemble de bonnes pratiques ; ces biais, parfois apparemment de moindre importance, ont pu avoir des effets contreproductifs importants.

Conclusion 13 basée sur QE14 : La dimension genre est très peu présente dans les DSP et PIN. Les projets du 7^{ème} et 8^{ème} FED ne disposent pas d'une stratégie pour mettre en œuvre l'égalité des chances entre hommes et femmes et mettent en œuvre leurs activités sans analyser leur impact sur les deux sexes. L'instrument de l'analyse genre ne semble pas être connu. Les programmes du 9^{ème} FED prennent mieux en compte cette dimension, mais doivent encore préciser et concrétiser les activités et indicateurs correspondants. Les politiques nationales dans ce domaine ne sont pas appuyées par la CE. Dans beaucoup de documents d'évaluation, l'aspect genre est traité sans analyse approfondie.

5.2 Conclusions spécifiques

5.2.1 QE 2 : Déchets solides

Conclusion QE 2.1 : La dimension sectorielle, garante de la durabilité des interventions de la CE, n'a pas pu être assumée de par la qualité des prestations de l'assistance technique internationale, son positionnement conflictuel avec l'administration et de par l'instabilité du gouvernement.

Conclusion QE 2.2 : Le plan d'urgence a été mis en œuvre de manière efficace (maîtrise d'ouvrage déléguée, procédure de sélection et de suivi), mais en dehors des circuits administratifs. Cette organisation n'est qu'un des facteurs qui n'a pas permis de prolonger le dispositif de collecte mis en place (facteurs internes au gouvernement).

Conclusion QE 2.3 : La CE a démontré une capacité à être flexible dans les allocations du budget initial, en reportant sur la campagne de nettoyage les fonds initialement affectés à la mise en œuvre du plan d'investissement.

Conclusion QE 2.4 : La disposition, adoptée dans le volet déchet du programme de coopération décentralisée, de partir des initiatives locales pour gérer les déchets est mieux adaptée au contexte socioéconomique et repousse à une date plus réaliste la mise en place d'un système rationnel comportant un minimum de centralisation (recyclage, stockage des déchets ultimes).

Conclusion QE 2.5 : Les dysfonctionnements dans la mise en œuvre des prestations du bureau d'études chargé de définir la politique sectorielle, de préparer les DAO et de contrôler les travaux, n'ont pas été identifiés ou n'ont pas donné lieu à temps aux actions correctives nécessaires pour atteindre les objectifs du projet.

5.2.2 QE 3 : Infrastructures de transports

Conclusion QE 3.1 : Les projets de réhabilitation ou d'aménagement ont pu être menés à terme malgré des problèmes techniques (accès maritime à Mohéli) et/ou d'instabilité politique (route à Anjouan).

Conclusion QE 3.2 : Malgré la qualité des travaux associée à un contrôle réalisé dans les règles de l'art, la durabilité des infrastructures est réduite par l'absence d'entretien par les services de l'État (manque de ressources, manque de capacité, abandon des acquis des projets sectoriels de la Banque mondiale) cumulée à une pression de l'occupation humaine croissante (extraction du sable corallien, déforestation).

Conclusion QE 3.3 : Les options techniques (accès maritime de Mohéli) ou les décisions de principe (Port de Moroni) retenues par le gouvernement ont fortement contribué à réduire l'ampleur et l'efficacité des interventions de la CE dans le domaine des infrastructures.

5.2.3 QE 4 : Développement rural et gestion des ressources naturelles

Conclusion QE 4.1 : Le support du secteur vivrier a eu des résultats ambigus. L'introduction des variétés améliorées de patate douce, igname, manioc et notamment de banane a sensiblement augmenté la production des vivres. L'importance de l'augmentation se manifeste par une réduction des prix du marché de plus de 50%. Les routes de désenclavement ont facilité aux producteurs et acheteurs l'écoulement de la production et ont aidé à dynamiser le milieu rural (par exemple ouverture de magasins, arrivée de l'électricité, accès au marché). L'organisation des revendeuses est encore opérationnelle. L'organisation des producteurs de vivres, l'installation des paysans semenciers, la recherche appliquée, l'établissement d'un système privé de vulgarisation ainsi que l'amélioration de la cocoteraie n'ont pas abouti aux résultats escomptés et le nombre de producteurs touchés n'a pas atteint les prévisions. Un effet de réduction des importations n'a pas eu lieu. Le système de crédit mis en place à la fin du projet en collaboration avec les mutuelles, le projet AMIE et l'ONG SANDOUK préoccupent encore les collaborateurs locaux jusqu'à maintenant (taux de

recouvrement 25%) (cf. recommandation [QE4.1](#)). Les bénéficiaires de l'appui au secteur vivrier ont certainement été les consommateurs et les commerçantes qui ont aussi confirmé une amélioration de leurs revenus. Les producteurs ont amélioré leur sécurisation alimentaire (autoconsommation) et ont vraisemblablement aussi bénéficié d'une augmentation de leurs revenus.

Conclusion QE 4.2 : L'appui à la filière de cultures de rente par le PAFR sur financement FED a heureusement pu être poursuivi sur des fonds STABEX permettant plus de continuité. Le projet CAC-GIE a connu des problèmes de démarrage et le transfert des résultats et des expériences du PAFR au projet d'appui actuel de la Maison des Epices a été insuffisant. Quelques activités entamées par le PAFR ont actuellement repris (par ex. installation d'un observatoire). La réhabilitation des anciennes plantations d'ylang-ylang et le remplacement des lianes de vanille devront augmenter la production dans les années à venir. Jusqu'à 2005, une augmentation de la production ne se constate pas encore dans les statistiques. Avec la création de la Maison des Epices, une structure non-étatique a été créée qui peut prendre éventuellement la relève des projets CE par rapport à l'appui-conseil au secteur et la représentation professionnelle des acteurs du secteur. Ceci est également valable pour les différentes associations professionnelles des trois filières. Actuellement, ces structures n'ont pourtant pas encore atteint une viabilité (cf. recommandation [QE4.2](#)).

Conclusion QE 4.3 : Concernant les interventions du DRINEA à Anjouan, il n'y avait pas de documentation disponible pour informer la mission. La visite de terrain a montré que les aménagements antiérosifs sont encore existants et entretenus. Le volet planning familial du projet est jugé d'une importance essentielle pour toute durabilité des interventions dans le secteur agricole/gestion des ressources naturelles mais aussi dans d'autres secteurs (eau, assainissement, éducation, santé). Le volet ne se retrouve pourtant plus ni dans d'autres interventions du secteur ni dans la stratégie pays.

Conclusion QE 4.4 : Les projets souffrent d'un manque de continuité pour dépasser des effets ponctuels (cf. recommandation [QE4.4](#) ; voir aussi QE6). Le transfert des résultats d'une intervention à l'autre n'est pas assuré, ce qui montre un manque de capitalisation au sein des institutions de la CE mais aussi une capitalisation et un ancrage insuffisants des projets dans les institutions locales. La grande partie de la population comorienne vit du secteur agricole et des ressources naturelles. Vu l'importance des deux domaines pour la sécurité alimentaire, pour l'emploi et l'économie des ménages et du pays, les interventions sont jugées limitées et courtes. Aussi bien la bonne gestion des ressources naturelles (qui est la base de la production agricole) que la production et la transformation restent des éléments clé pour le développement du pays (cf. recommandation [QE4.4](#)).

5.2.4 QE 5 : Appui aux PME

Conclusion QE 5.1 : L'impact des projets d'appui au secteur privé a été minime, seul un quart des lignes de crédit destinées aux micro- et petites entreprises ont pu être mobilisées faute de propositions de projet. Le nombre restreint des entreprises et leur faible niveau de développement ont réduit leurs capacités de proposition.

Conclusion QE 5.2 : Des irrégularités de gestion et d'octroi des crédits ont amené la fermeture de la composante financière du projet. La présence sur place d'une équipe d'assistants techniques et d'une représentation de la CE n'a pas eu le rôle de garde-fou qui pouvait en être attendu.

5.2.5 QE 6 : Microprojets et coopération décentralisée

Conclusion QE 6.1 : L'impact du PPMR pour la réduction de la pauvreté doit être vu de manière différenciée. Il est visible en ce qui concerne le secteur de l'éducation et les installations d'approvisionnement en eau de technologie simple et pour la plupart des AGR. Il est plutôt aléatoire pour les projets réalisés dans le domaine de la santé. La faiblesse la plus marquante du PPMR était le manque d'une réelle stratégie

d'animation participative et de renforcement des capacités. Une vision pour une stratégie concertée et négociée de développement local, prenant en compte la nouvelle donnée naissante des communes, faisait également défaut, bien que le programme ait pu établir un partenariat entre les communautés et certains services étatiques nationaux et/ou régionaux.

Conclusion QE 6.2 : Le Programme de Coopération Décentralisée du 9^{ème} FED qui démarrera en août cette année et sera mis en œuvre sous forme d'appel à proposition, se situe à la charnière entre une ré-étatisation émergente et nécessitante d'appui, notamment au niveau régional et local, et la mise en œuvre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, présentée lors de la Conférence des Partenaires le 8 décembre 2006. Avec un volume de 10,25 M€, l'appui au développement local dans toutes ses dimensions (institutionnelle, physique et renforcement des capacités) pourrait atteindre une masse critique pour déclencher un processus de développement local et produire des impacts mesurables et durables sur la population.

5.2.6 QE 7 : Éducation

Conclusion QE 7.1 : L'amélioration de la gestion sera la tâche principale pour préparer les structures à une approche sectorielle avec la perspective d'une aide budgétaire. Etant donné le très faible niveau de compétence de l'administration concernée et les querelles continues entre le niveau central et les structures insulaires, il est peu probable que les formations prévues pour le personnel suffiront pour envisager la mise en place des mécanismes de l'approche sectorielle d'ici 2008/2009 ainsi qu'il est prévu dans les documents de programmation. Ainsi, le Plan Directeur n'est ni accompagné d'un véritable Plan d'investissement ni de budgets annuels consolidés qui puissent couvrir aussi les frais récurrents et tenir compte des arriérés de salaires de plusieurs mois. L'image des structures rencontrées par le consultant ne laisse pas espérer qu'on puisse aboutir à un appui budgétaire pendant la phase actuelle de la mise en œuvre du Plan Directeur.

Conclusion QE 7.2 : La coordination entre le niveau central et le niveau régional, notamment les administrations insulaires, pose un problème non résolu. C'est une question très politique, plus que dans d'autres pays où la coordination verticale n'est pourtant pas simple. Dans un environnement fortement politisé, il est difficile de croire à la seule force de la formation. Même le développement institutionnel (défini comme un appui matériel) ou le développement organisationnel (défini comme un processus de recherche des améliorations du fonctionnement du système) trouveront leurs limites dans de telles conditions. Ainsi le Ministère de l'Éducation de la Grande Comore a-t-il surtout souligné le fait que la répartition des moyens n'est pas encore claire et satisfaisante, c.-à-d. que les décisions prises sont toujours mises en cause, or cette attitude est précurseur de retard pour la mise en œuvre du PASEC et encore plus du Plan Directeur.

Conclusion QE 7.3 : Le bon fonctionnement de l'ensemble du système est une des conditions de la réussite des actions d'amélioration de l'accès et de la qualité de l'enseignement. D'autres améliorations sont possibles sans ce préalable (en associant mieux les organisations de base et les parents d'élèves) en matière d'accès, mais pas pour une véritable amélioration de la qualité. En principe, pour améliorer le système éducatif de manière durable, il faudrait consacrer plus d'efforts aux modalités de gestion et de qualité de l'enseignement qu'à l'aspect d'accès. Le projet risque de construire le cadre immobilier sans suffisamment occuper le système avec un enseignement de qualité et des protocoles de gestion adaptés au long terme.

5.2.7 QE 8 : Gouvernance et État de droit

Conclusion QE 8.1 : Les différents appuis pour la préparation et l'organisation des élections entre 2001 et 2006 ont été efficaces et ont produit un impact important en ce qui concerne la mise en place légitime et acceptée des institutions politiques nouvelles. Ils ont montré des faiblesses en ce qui concerne l'efficacité des projets et les effets

durables de l'assistance technique fournie, notamment l'incapacité persistante des administrations locales de mettre à jour les listes électorales et des commissions électorales d'organiser les élections. La baisse importante du taux de participation questionne sur le maintien de la mobilisation des électeurs pour les prochaines échéances électorales.

Conclusion QE 8.2 : Le Fonds Fiduciaire pour la mise en œuvre du programme d'appui aux dispositions transitoires était une initiative née d'une concertation très étroite entre huit bailleurs pour mettre en place dans l'urgence un projet d'appui rapide, concerté et ciblé. Ce projet a permis d'entamer un processus de réconciliation, de remettre l'État comorien sur la voie avec le nouveau dispositif institutionnel et d'orienter son action vers le développement durable. Il a également permis au gouvernement comorien de renouer avec la communauté internationale pour une aide renforcée et de s'engager dans le processus de restructuration demandé par le FMI afin d'accéder à la FRPC. Mais cet appui (de courte durée) par le Fonds Fiduciaire n'était que le début d'un chantier très vaste et long. L'effet durable du travail réalisé jusqu'à présent dépend très fortement d'une poursuite des différentes activités engagées par la communauté internationale dans le cadre de la réforme de l'administration publique, du renforcement des capacités des parlements et gouvernements des îles, de la décentralisation, de la maîtrise des dépenses et génération de nouveaux revenus et de l'accompagnement du processus de réconciliation nationale.

Conclusion QE 8.3 : Le processus de décentralisation qui est enclenché au niveau communal, doit être construit sur les réalités et expériences existantes. Il souffre actuellement d'un manque de consultation des acteurs déjà engagés et d'un débat public large. Il ne pourra pas être viable si le grand nombre de structures créées ou prévues d'être créées est maintenu. Le risque est grand, qu'un cadre juridique non adapté aux réalités sociales et économiques soit mis en place et mette en péril la réussite de cette réforme importante pour les Comores.

5.2.8 QE 10 : Harmonisation avec les politiques communautaires

Conclusion QE 10.1 : La qualité des documents de planification stratégique (DSP/PIN et DSR/PIR) entre le 7^{ème} et 9^{ème} FED s'est améliorée en général ainsi que par rapport à la prise en compte du cadre plus largement politique dans lequel opère la coopération de la CE. Les documents de planification des programmes ne prennent que peu en compte les concepts sectoriels de la CE et une liaison plus forte entre les interventions et les stratégies sectorielles intégrera davantage les planifications dans le cadre plus large de la CE.

5.2.9 QE 11 : Coordination - complémentarité

Conclusion QE 11.1 : Côté national, la coordination des bailleurs est une tâche du Gouvernement Comorien qui revient au Commissariat au Plan. Actuellement, le Gouvernement ne s'est pas encore approprié cette responsabilité mais son rôle se limite à être impliqué. Jusqu'à maintenant, la CE n'a pas soutenu le Gouvernement dans la prise en charge de la coordination puisque le Commissariat au Plan n'est pas encore en mesure d'assumer la tâche.

Conclusion QE 11.2 : La coordination au niveau des programmes se fait par des comités de pilotage qui assurent le suivi et l'orientation des travaux. L'exécution se fait par des Cellules Techniques/d'Appui. Le travail des comités est, d'une façon générale, jugé positif et efficace par les acteurs et il y a des exemples de complémentarité (utilisation des mêmes comités villageois, exécution et utilisation conjointes d'études).

5.2.10 QE 12 : Cohérence PIR - PIN

Conclusion QE 12.1 : Une analyse explicite des complémentarités possibles, des synergies, des contradictions et doubles emplois entre les objectifs de la planification régionale et de la planification des activités de la CE aux Comores ne se faisait pas pendant les 7^{ème} et 8^{ème} FED. C'est le DSR/PIR du 9^{ème} FED qui a entrepris pour la

première fois une analyse plus détaillée des besoins communs des pays de la région et qui a aussi présenté les secteurs de concentration des PIN dans les différents pays.

Conclusion QE 12.2 : La planification du niveau national (DSP/PIN) peut plus facilement prendre en compte les actions prévues par la planification régionale puisque la dernière reflète les intérêts des 21 pays. Le DSP/PIN du 9^{ème} FED ne contient pourtant pas encore d'analyse des actions régionales et des complémentarités éventuellement possibles. Une cohérence entre planification régionale et nationale doit d'abord arriver à ce que chevauchements et effets négatifs soient évités (cohérence additionnelle). Le degré de cohérence dans le sens d'une complémentarité (cohérence complémentaire) est limité par le fait que les objectifs du PIR et du PIN sont différents. Le PIR essaye d'identifier des domaines d'intérêts ou de préoccupations communs des 21 pays pour identifier des interventions qui peuvent y répondre. Le PIN analyse les préoccupations les plus essentielles d'un pays pour choisir par la suite des secteurs de concentration pour les actions CE avec le Gouvernement. Ces secteurs peuvent être complémentaires aux actions régionales mais ne le sont pas nécessairement. Il est possible que les préoccupations nationales et régionales ne soient pas dans des secteurs différents ou que d'autres bailleurs se soient engagés dans des secteurs qui sont complémentaires des actions CE au niveau régional.

Conclusion QE 12.3 : L'analyse des activités des programmes n'a pas montré de chevauchements pertinents entre les programmes régionaux et nationaux. Il y a des exemples où des financements régionaux ont été utilisés d'une façon complémentaire aux financements de la CE au niveau national. La plupart des activités entreprises par les programmes régionaux ont eu des objectifs régionaux. Pour quelques actions, l'application du principe de subsidiarité n'était pas évidente.

Conclusion QE 12.4 : Dans le passé, les Comores n'ont pas eu la possibilité de participer aux programmes régionaux de la CE dans la même mesure que les autres pays. Les conditions d'accès ont parfois exclu le pays de certains programmes. Dans des programmes auxquels le pays participe, on trouve des effets de synergies. La possibilité d'une participation du pays dans le cadre élargi de la planification régionale parmi les 21 pays n'est pas encore évidente.

5.2.11 QE 13 : Cohérence entre instruments communautaires

Conclusion QE 13.1 : Aux Comores, une gamme d'instruments de coopération a été appliquée : FED, STABEX, Protocole pêche, BEI, lignes budgétaires, ECHO, fonds d'ajustement structurel. La prise en compte des interactions entre les différents instruments de la coopération CE est encore un nouvel élément dans les documents de planification et ne s'est faite pour la première fois que dans le DSP/CSE du 9^{ème} FED. Les conventions de financement analysées pendant la phase documentaire n'incluent pas des analyses de la cohérence interne des instruments de la CE.

Conclusion QE 13.2 : Malgré la multitude d'instruments de la CE appliqués aux Comores, il y a peu de relations directes entre les différents instruments et peu de recoupements. Dans le cas où un engagement concernait les mêmes domaines comme entre PAFR et STABEX, les résultats ont été ambigus. D'un côté des financements ont pu se compléter (PAFR-STABEX) ou temporairement se substituer (CA-ON et STABEX). De l'autre côté la coordination entre les entités différentes responsables pour la gestion des fonds n'a pas été optimale.

Conclusion QE 13.3 : L'accès aux informations des différentes institutions de la CE dans le cadre des évaluations des stratégies pays n'est pas encore clairement réglé entre l'Unité d'Évaluation et par exemple la DG Pêche et la BEI. Les deux institutions se sont référées à leurs propres systèmes d'évaluation dont les informations ne sont pourtant pas rendues accessibles dans le cadre d'une évaluation pays (cf. recommandation [QE 13.1](#)).

5.2.12 QE 14 : Priorités transversales

Conclusion QE 14.1 : Le renforcement de la gouvernance et de l'État de droit n'a été pris en compte que tardivement dans la coopération de la CE avec les Comores – au moment où le pays traversait une de ses plus graves crises politiques. Bien que les Comores n'aient jamais été un havre de stabilité politique, les DSP et PIN avant le 9^{ème} FED n'ont que très peu traité cette dimension dans la stratégie de coopération. Néanmoins la CE a développé une certaine « culture démocratique » dans la mise en œuvre des projets, ce qui a permis aux bénéficiaires et à certains acteurs de la société civile et de l'État d'expérimenter des formes de participation et de contractualisation. Le 9^{ème} FED, sous les auspices des accords de Cotonou, a apporté une nouvelle attention à la dimension de la gouvernance, la participation des acteurs et au renforcement de la société civile qui est bien perceptible dans les nouveaux programmes PASEC et PCD, mais également présente dans le DSP, même si une définition d'indicateurs (IOV) clairs pour un monitoring des évolutions dans ce domaine fait encore défaut. Le rôle réel que joue la gouvernance dans la coopération avec les Comores n'y ressort pas non plus. Il en ressort *un déséquilibre* entre la *place accordée à la gouvernance* dans les documents de stratégie et de programmation et *son rôle réel* dans la mise en œuvre de la coopération et du dialogue politique.

Conclusion QE 14.2 : Bien que l'environnement ait toujours été présenté comme un secteur clé dans les documents de stratégie et de programmation, les effets positifs sur sa protection sont limités. La CE a financé un certain nombre de projets dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche dont l'objectif primaire était l'augmentation et la diversification de la production avec des activités secondaires orientées vers la protection de l'environnement vert. Mais l'évolution des indicateurs environnementaux ne montre pas d'amélioration. Le problème de l'assainissement et des déchets solides persiste, car l'intervention sur Moroni reste trop ponctuelle et limitée. Il sera pris en charge (les déchets solides) par le Programme de Coopération Décentralisée 9^{ème} FED à travers un appui aux nouvelles structures communales. La dimension environnementale a été prise en compte par le PPMR dans le cadre des constructions sans utilisation du sable marin et dans le développement du projet éco-touristique de Mohéli. Elle n'a pas joué de rôle dans les projets financés dans le domaine des infrastructures.

Conclusion QE 14.3 : La dimension genre est très peu présente dans les DSP et PIN de coopération de la CE avec les Comores. Les projets du 7^{ème} et 8^{ème} FED ne disposent généralement pas d'une stratégie pour mettre en œuvre l'égalité des chances entre hommes et femmes et mettent en œuvre leurs activités sans analyser leur impact sur les deux genres. Les programmes du 9^{ème} FED prennent mieux en compte cette dimension, mais doivent encore préciser et concrétiser les activités et indicateurs s'y référant. La politique nationale des Comores semble être peu engagée sur cette question, malgré l'élaboration participative d'un nouveau Code de la Famille, dont l'adoption n'est pas encore assurée. L'élaboration prévue d'un plan d'action « Genre » pourra certainement donner une nouvelle dynamique pour une prise en compte systématique de l'analyse genre dans l'action gouvernementale.

6 Recommandations

La structuration des recommandations entre globales et spécifiques correspond à celle des conclusions ci-dessus.

6.1 Recommandations globales

Recommandation 1 : L'élaboration conjointe de la stratégie de réponse aux contraintes du développement doit mobiliser des moyens financiers et humains beaucoup plus importants et sur une plus longue période pour que le partenariat trouve son sens au travers d'un dialogue de politique qui fait émerger des convergences à partir d'une vision communautaire des enjeux à court et moyen terme.

L'expérience de la CE en matière de développement, son rôle dans les relations internationales, la capitalisation de bonnes pratiques dans tous les domaines du développement légitiment une vision à la fois des politiques macroéconomiques et sectorielles inscrites dans le contexte de globalisation. Le dialogue doit pouvoir mobiliser l'ensemble des acquis communautaires (Cf. QE 6) pour contribuer à faire émerger des politiques adaptées dans tous les domaines de la vie publique du pays partenaire.

Il faut pour cela mobiliser des apports en expertise pour constituer un fonds documentaire solide, mis à jour et adapté aux contraintes auxquelles fait face le pays partenaire. Un appui est par ailleurs nécessaire pour donner tout son sens à la concertation avec les parties prenantes, par la mise en action d'un savoir-faire de facilitation et de mobilisation de contributions construites sur un diagnostic partagé.

Les fonds sur TCF n'étant pas adaptés puisque ressortant comme un coût de transaction direct pour le partenaire, une ligne particulière doit être prévue dans le budget de fonctionnement des services de la CE (⇒ **Conclusions 2 et 3**).

Recommandation 2 : L'élaboration de la programmation doit faire apparaître dans son argumentaire de choix de changement de secteur de concertation l'atteinte des résultats attendus ou l'impossibilité de les atteindre sur la base des résultats du dispositif de suivi-évaluation (Cf. QE 6). Le passage d'un secteur de concentration à l'autre doit être anticipé une période de programmation à l'avance pour disposer d'études de conception et de justification qui n'aient pas été soumises à des calendriers aberrants et pour réduire les délais d'instruction des propositions de financement. Des dispositions de désengagement d'un secteur de concentration doivent être prévues dans la période de programmation suivante (mesures d'accompagnement, renforcement de capacités, expertises ponctuelles) pour contribuer à renforcer le potentiel de durabilité de l'approche (⇒ **Conclusion 4**).

Recommandation 3 : Il faudrait accorder dans les prochains DSP et PIN à la dimension de la gouvernance la place qu'elle a de fait dans la coopération avec les Comores depuis de nombreuses années. Malgré une évolution politique favorable, la situation aux Comores reste fragile et le chantier de restructuration de l'État et de l'administration est considérable. Il serait alors opportun de programmer dès maintenant, en accompagnant les activités du secteur de concentration, des programmes d'appui à la bonne gouvernance à long terme au lieu de les mettre en place dans l'urgence comme cela a été fait lors des dernières années. Cette approche est également le meilleur chemin, à long terme, vers la constitution de secteurs viabilisés pour un appui budgétaire (⇒ **Conclusion 5**).

Recommandation 5 : Les délais d'instruction sont statistiquement prévisibles et leurs effets négatifs sont plus liés au fait de ne pas être anticipés dans la programmation que d'exister. Dans les cas où ils sont clairement anticipés dans la programmation, les parties prenantes sont en mesure d'ajuster leurs attentes et leurs autres stratégies de réponse. Il faut donc en tout premier lieu mettre en avant une programmation réaliste, c'est-à-dire 1 à 2 ans d'instruction selon la nature du projet et un an de mise en place avant le démarrage en vraie grandeur des activités.

Le potentiel d'accélération des procédures d'instruction est réduit. Les contraintes sont structurelles en termes de ressources humaines et financières mobilisables par la CE et de procédures de mobilisation des appuis extérieurs pour la programmation et la

préparation des conventions de financement. Il serait préférable de faire un travail de communication sur l'utilité des procédures pour sécuriser les fonds et améliorer l'atteinte des résultats plutôt que de mettre le système sous plus de pression.

En matière de marchés de fournitures, il y a lieu de tenir compte des très faibles volumes d'achats pour alléger considérablement les procédures, surtout pendant la période de démarrage des projets (6 premiers mois). Ce sont des achats financièrement sans portée réelle (une voiture, quelques ordinateurs équipés) qui freinent la mise en œuvre des premières activités des unités de gestion. Alternativement, une centrale d'achats de niveau régional pourrait être une solution (⇒ **Conclusions 6 et 7**).

Recommandation 6 : Les bénéficiaires des projets n'ont pas lieu de pâtir des contraintes administratives qui sont à la base des retards de mise en place des interventions de la CE. La durée de fonctionnement des projets doit être maintenue telle qu'elle a été prévue initialement, ce qui suppose que les 3 ou 5 ans initiaux doivent commencer à courir à partir du moment où le projet est opérationnel. En poussant la logique de partenariat et du primat du bénéficiaire/usager sur les procédures administratives et budgétaires, l'opérationnalité de la structure de mise en œuvre pourrait donner lieu à une forme de réception qui marquerait le début du projet. Les périodes d'incapacité liées à des dysfonctionnements internes à l'unité de gestion ou aux procédures internes de la CE (changement de l'assistance technique par exemple, non-approvisionnement des comptes) devraient induire une prolongation correspondante de la convention de financement. Lorsque la création et la mobilisation d'une dynamique est considérée comme un préalable à la réalisation des interventions, de manière à susciter une appropriation par les bénéficiaires et donc une durabilité des acquis, des durées au-delà de 5 ans doivent pouvoir être considérées (⇒ **Conclusions 7 et 8**).

Recommandation 7 : Le dispositif de suivi est déjà établi comme partie intégrante des projets et a déjà donné lieu à de nombreux travaux et documents pédagogiques. Le problème est celui de la motivation des responsables des projets au niveau de la conception et de la réalisation dans la priorisation de leur plan de charge. S'il n'a pas été résolu jusqu'ici, posant un sérieux problème de justification de l'utilité même de l'aide communautaire auprès du public, c'est que le suivi-évaluation doit être pris en charge par d'autres responsables que ceux auxquels il est affecté actuellement. Il faut donc que la fonction soit spécifique en positionnant en Délégation un responsable du suivi-évaluation, éventuellement fonctionnellement rattaché à l'Unité d'évaluation au siège de la CE.

Le dispositif de suivi se base pour l'essentiel sur la qualité du cadre logique des projets. Il faut mettre en place, en plus des modalités actuelles de vérification de la qualité, un dispositif de contrôle de la qualité du cadre logique et du caractère viable et cohérent avec la finalité du suivi-évaluation des indicateurs proposés (⇒ **Conclusion 9**).

Recommandation 8 : Une représentation permanente de la CE aux Comores et, plus largement, dans chacun des pays où elle met en œuvre des projets est incontournable. L'importance des enjeux aux Comores, pour les années à venir, en termes de gouvernance et de développement justifie la mise en place d'une structure plus forte que le dispositif actuel (⇒ **Conclusion 10**).

Recommandation 9 : L'effort de visibilité sur les principes fondateurs de l'aide communautaire doit être renforcé et pour cela nécessite d'être géré de manière spécifique (et non pas seulement comme un aspect de chaque projet). Il doit intervenir en tout premier lieu pendant l'élaboration de la programmation, en concertation avec les parties prenantes. Il doit également être mobilisé pendant et après les moments forts du cycle des projets (lancement, évaluation mi-parcours, clôture et évaluation finale) (⇒ **Conclusion 11**).

Recommandation 10 : Le lien entre les interventions de la CE et les orientations

sectorielles (et plus largement l'acquis communautaire) doit être considéré comme une étape de la conception de la programmation de la stratégie-pays et de la conception de chacun des projets. Une première étape doit être l'identification et la présentation des documents communautaires définissant les modalités de mise en œuvre d'une politique sectorielle ou d'un outil (comme par exemple les programmes de coopération décentralisée ou l'appui budgétaire). Une seconde étape doit être le renforcement des capacités des représentants de la CE engagés dans le dialogue de politique, soit en interne (formation continue), soit par l'apport d'expertise (disponible au siège ou mobilisée auprès de consultants). Un indicateur de cohérence verticale⁵⁹ devrait figurer dans le cadre logique des projets au niveau de l'objectif spécifique (⇒ **Conclusion 12**).

Recommandation 11 : L'analyse genre doit devenir un instrument de base pour la programmation et la mise en œuvre de la politique de coopération de la CE aux Comores. Des indicateurs précis et vérifiables doivent être intégrés dans les systèmes de monitoring des programmes et au niveau de la stratégie pays. Les publications de la CE sur la question doivent être présentes dans les délégations et unités de gestion des programmes. Le dialogue politique avec les ANE et l'État doit intégrer cette dimension – notamment en ce qui concerne la constitution des groupes de référence et des sujets traités (⇒ **Conclusion 13**).

6.2 Recommandations spécifiques

6.2.1 QE 2 : Déchets solides

Recommandation QE 2.1 : Mettre en place un mécanisme de capitalisation des initiatives soutenues par le programme de coopération décentralisée en matière de déchets pour identifier et progressivement institutionnaliser une approche sectorielle.

Recommandation QE 2.2 : Renforcer les capacités et le cadre réglementaire de la délégation de service public au niveau communal pour promouvoir des initiatives de partenariat public-privé avec des GIE locaux. Cette orientation implique des appuis juridiques et réglementaires pour élaborer les documents-types et prodiguer des formations au niveau communal aux responsables chargés de suivre la bonne application des cahiers des charges.

Recommandation QE 2.3 : Mettre en place au sein de la Délégation, de ses représentants et de l'ON un système d'alerte rapide ou préalable en cas de dysfonctionnement d'un projet ou de prestations ne correspondant pas aux règles de l'art, aux clauses contractuelles ou aux résultats attendus. Le dispositif doit pouvoir mobiliser très rapidement des appuis en monitoring ou audit, sur des fonds qui ne rentrent pas en concurrence avec d'autres affectations des ressources du PIN.

6.2.2 QE 3 : Infrastructures de transport

Recommandation QE 3.1 : Un ré-investissement de la part de la CE dans le secteur des infrastructures ne peut se faire que dans le cadre d'un appui à la réforme du secteur, avec comme objectif global l'établissement de la continuité territoriale entre les îles (comme facteur d'intégration nationale). Sur la base de l'expérience, le dialogue de politique doit aboutir à des conditionnalités suspensives relatives au cadre réglementaire, institutionnel et financier dans le domaine des infrastructures et des transports. Le passage à l'aide budgétaire sectorielle ne doit être considéré que sur le long terme, mais constituerait clairement un stimulant pour l'appropriation de la réforme.

Recommandation QE 3.2 : Les orientations à retenir devront s'adapter au statut d'autonomie des trois îles et à la décentralisation en cours. Ces dispositions politiques vont présenter initialement un coût considérable et des pertes associées à des

⁵⁹ Cohérence entre politiques de développement de la CE, concepts sectoriels et interventions concrètes du terrain

processus d'apprentissage multiples. Il y a donc lieu de mettre en place un dispositif autonome (fonds d'entretien routier 2^{ème} génération, délégation de maîtrise d'ouvrage) commun à l'ensemble des îles.

Recommandation QE 3.3 : La qualité du contrôle des travaux doit être considérée comme une priorité absolue pour garantir l'efficacité des interventions dans le domaine des infrastructures. Les règles de présélection et les niveaux de rémunération doivent être adaptés de manière à attirer des professionnels compétents dans des environnements par ailleurs difficiles.

6.2.3 QE 4 : Développement rural et gestion des ressources naturelles

Recommandation QE 4.1 : La courte durée des programmes est la cause d'interventions qui continuent après les programmes sans que des mesures correctrices soient encore possibles (par ex. programme crédit DECVAS qui préoccupe encore les MECK). Le démarrage des mesures complexes (par exemple le système de crédit DECVAS) est seulement conseillé s'il reste suffisamment de temps pour que le projet puisse accompagner et – si nécessaire – ajuster l'intervention.

Recommandation QE 4.2 : Assurer, avec le Gouvernement et les autres bailleurs de fonds, que le milieu rural, avec l'agriculture comme base de l'économie rurale, reçoive assez de priorité dans les interventions des uns et des autres. Concernant les interventions de la CE, les aspects suivants méritent l'attention : (i) transfert de plus de responsabilité aux acteurs locaux pour prendre en charge les investissements économiques et leurs structures professionnelles, (ii) meilleure capitalisation, utilisation et diffusion des expériences des projets passés et actuels.

Recommandation QE 4.3 : Voir les possibilités d'introduire des aspects d'une gestion démographique dans tous les programmes comme thème transversal.

Recommandation QE 4.4 : Dans la programmation stratégique, plus appliquer les principes d'une gestion axée sur les résultats dans le choix des secteurs de concentration. C'est à dire maintenir l'appui à un secteur jusqu'à l'atteinte des résultats planifiés en permettant des durées plus longues aux programmes. Le système de planification sur 5 ans semble plus orienté sur les exigences administratives que sur le contexte terrain.

6.2.4 QE 5 : Appui aux PME

Recommandation QE 5.1 : Il y a lieu de prendre en compte à l'avenir non pas le besoin de ce type d'appui, mais bien en priorité le caractère porteur, d'une part, du cadre réglementaire et juridique, et d'autre part, de la situation politique de la période considérée pour une intervention. Un appui aux PME doit donc être précédé, sur la base d'évaluations des conditions de développement et de fonctionnement des entreprises, d'une refonte du cadre réglementaire et institutionnel, du droit du commerce et de ses modalités d'application, d'une structuration de la représentation des initiatives privées, etc. L'ampleur de la réforme implique une durée équivalente à une période de programmation complète.

Recommandation QE 5.2 : La programmation d'une intervention en appui aux PME suppose une identification précise de la demande d'appui des entreprises (nature, ciblage technique), de son volume et de leur disponibilité à payer. La mise à disposition gratuite de services de conseil est à proscrire, sauf sur des produits d'appel (diagnostic flash) qui n'ont pas d'incidences financières importantes pour le projet.

Recommandation QE 5.3 : L'exécution du projet doit être immédiatement précédée d'un diagnostic rapide pour confirmer la pérennité des caractéristiques identifiées de la demande des entreprises, conjointement à une vision prospective à cinq ans des créneaux porteurs pour le tissu d'activité existant.

Recommandation QE 5.4 : L'expérience menée avec le réseau des caisses d'épargne et la coopération française a prouvé l'intérêt de mobiliser les entreprises bénéficiaires

ayant réussi l'intégration des fonds et le remboursement de leur dette pour mener une campagne d'incitation à la bonne gestion. Cette stratégie est à retenir pour d'éventuels projets pilotes de financement au secteur privé.

6.2.5 QE 6 : Microprojets et coopération décentralisée

Recommandation QE 6.1 : Relier les programmes de microprojets à une stratégie de renforcement des capacités par la formation et le suivi en confiant au maximum la mise en œuvre des projets aux communautés concernées. Intégrer l'identification des microprojets dans une démarche de planification locale participative, afin d'en assurer la pertinence, la cohérence et l'appropriation par toute la population.

Recommandation QE 6.2: Chercher une cohérence entre la démarche d'appui des institutions politiques locales émergentes (notamment les communes), l'appui des populations au niveau des villages dans le cadre des associations communautaires et le souci d'atteindre les couches les plus vulnérables. Impulser un dialogue permanent et vivant entre le niveau communautaire et le niveau communal. Relier la « société civile urbaine » à la « société civile villageoise » dans la concertation sur le développement local et la lutte pour la réduction de la pauvreté en associant les Comoriens de l'extérieur - très souvent engagés dans le développement de leur village - à travers leurs organisations.

6.2.6 QE 7 : Éducation

Recommandation QE 7.1 : L'appui de la CE au secteur éducatif doit continuer après 2010, c'est à dire avec le 10^{ème} FED. Pour aider à convaincre le Gouvernement Comorien et pour le sensibiliser à la question, il serait nécessaire d'initier des consultations avec la participation de la société civile et d'autres parties prenantes qui sont capables de défendre la cause de l'éducation.

Recommandation QE 7.2: Renforcer l'assistance technique pour soutenir les Ministères de l'Éducation dans une stratégie de concertation et de préparation à l'approche sectorielle. Un AT de la CE est prévu pour « la gestion » et la mise à disposition d'un AT par la France est actuellement en négociation. Il est nécessaire que les termes de référence de ces deux AT soient bien coordonnés. Le profil de l'AT principal devrait être plus orienté vers l'appui à la qualité de l'éducation (profil développement des curricula, formations des enseignants et des conseillers pédagogiques, conception de la politique sectorielle, y compris la conception de la formation professionnalisante et non formelle) avec l'appui par des AT de courte durée (prévus : 12 h/m) pour couvrir les aspects de l'amélioration de l'accès.

6.2.7 QE 8 : Gouvernance et État de droit

Recommandation QE 8.1 : Vu que les conditions sont maintenant réunies pour que les Comores rentrent dans une phase de stabilité politique et vu le nombre important d'échéances électorales dans l'avenir, une réflexion doit être menée afin de concevoir un appui à l'organisation électorale qui vise le renforcement des capacités endogènes à long terme. Cet appui devrait se situer à plusieurs niveaux :

- Pour améliorer le dispositif actuel de révision et de mise à jour des listes électorales afin que cet exercice soit maîtrisé par les administrations locales (communes) et exercé de manière régulière ;
- Pour la mise en place et la formation de structures indépendantes, mais permanentes de gestion des élections afin que ces structures acquièrent une réelle capacité d'organisation électorale à long terme ;
- Pour rendre le système politique, les droits et les devoirs du gouvernement, des élus et des citoyens compréhensibles à la population. Des campagnes d'information civique à travers les médias, des débats dans les villages et des cours d'éducation civique dans les écoles devraient être organisés en dehors et entre les périodes électorales « chaudes », afin de permettre à la population, et notamment aux femmes, de cerner les droits et devoirs du

citoyen et d'en user, et aussi pour former des élus potentiels.

Recommandation QE 8.2.1 : Les nombreux appuis et études réalisés au cours de la mise en œuvre du Fonds Fiduciaire devront d'abord être capitalisés lors d'une évaluation finale du projet prévue avant septembre 2006. Il serait important d'analyser, entre partenaires des Comores, les possibilités de continuer l'appui dans les domaines qui ne seront pas repris et prolongés par le Programme de Coopération Décentralisée : la réforme de l'administration de l'Union et des îles, la réforme du Service Public, l'appui à la Direction du Budget, l'appui à l'Assemblée de l'Union et le développement de la formation professionnelle (par reprise du cadre de référence élaboré par le FF par le PASEC).

Recommandation QE 8.2.2 : La « Gouvernance » devra être un axe central des interventions programmées dans le cadre du 10^{ème} FED, toujours en concertation et en coordination étroite avec les autres bailleurs. La CE pourrait continuer à s'engager de manière importante dans la promotion de la gouvernance locale à travers un appui élargi au processus de décentralisation. Cet appui pourra également intégrer la dimension électorale en ce qui concerne la gestion informatisée des listes électorales dans les communes. La réforme de l'administration de l'État et de l'Union – possible également à travers des programmes sectoriels (tels que le PASEC) devra être promue en coopération avec le PNUD et d'autres bailleurs.

Recommandation QE 8.2.3 : Les expériences de coopération inter-bailleurs dans les deux Fonds Fiduciaires devront être capitalisées afin de servir de « good practice » pour d'autres projets de ce type et pour la coopération future entre les Comores et ses partenaires.

Recommandation QE 8.3 : Le Programme de Coopération Décentralisée devra accompagner de manière étroite et durable le processus de décentralisation et la mise en place des communes :

- En favorisant le lancement d'une large concertation de l'administration, des acteurs locaux et de la population ;
- En fournissant un appui interdisciplinaire pour la monture concrète de la décentralisation : élaboration de différentes lois qui déterminent - tant au niveau de l'Union que des îles - le cadre général, les attributions, les ressources financières, les modalités de gestion, etc. des communes de manière à ce que les solutions adoptées soient adaptées aux réalités économiques et socioculturelles du pays et en puisant également dans les expériences (bonnes pratiques) d'autres pays africains et/ou européens ;
- En fournissant une expertise en communication dans le domaine de la décentralisation afin d'appuyer les autorités comoriennes et les organisations de la société civile à mettre en place une stratégie de communication sur la communalisation ;
- En appuyant les communes déjà existantes à travers l'accompagnement dans la gestion des affaires communales courantes, la formation et l'équipement. L'appui à l'exercice communal dans le domaine de la gestion des ordures devra jouer un rôle catalyseur pour le renforcement des capacités d'action et de gestion des communes.

6.2.8 QE 10 : Harmonisation avec les politiques communautaires

Recommandation QE 10.1 : Mettre plus en évidence les stratégies et concepts sectoriels existants dans la planification des programmes. Rendre disponibles les documents aux équipes de mise en œuvre facilitera l'exécution des programmes selon les principes de la CE et les équipes de terrain prendront conscience du cadre politique et conceptuel déjà existant.

6.2.9 QE 11 : Coordination - complémentarité

Recommandation QE 11.1 : La coordination et la complémentarité entre les bailleurs a atteint un niveau appréciable dont la poursuite est encouragée par les évaluateurs. Le rôle du Gouvernement dans la coordination des bailleurs est encore faible et il serait souhaitable de le renforcer. Mais il faut attendre la réorganisation des institutions sous le nouveau Gouvernement pour voir les possibilités de l'impliquer et de le responsabiliser dans son rôle de coordination des bailleurs de fonds.

6.2.10 QE 12 : Cohérence PIR - PIN

Recommandation QE 12.1 : La planification nationale peut plus facilement s'ajuster à la planification régionale. Il est d'autant plus important que les planifications futures au niveau du pays analysent la cohérence entre actions régionales et nationales pour assurer une cohérence additionnelle. Dans le cas où des domaines complémentaires se trouvent aux deux niveaux (régional et national), des prévisions plus détaillées seront nécessaires mais permettront d'atteindre une cohérence complémentaire.

Recommandation QE 12.2 : Le niveau économique des pays bénéficiant des actions régionales de la CE diffèrent beaucoup. Avec l'application d'un même niveau de conditions pour accéder aux programmes, les pays les plus faibles risquent d'avoir moins d'accès par rapport aux pays plus aisés. Il est recommandé de voir les possibilités d'une certaine adaptation des conditions d'accès selon la capacité des pays pour faciliter l'accès aux pays les plus pauvres du groupe.

6.2.11 QE 13 : Cohérence entre instruments communautaires

Recommandation QE 13.1 : Informer les institutions de la CE intervenant dans un pays (BEI, DG Pêche, etc.) du rôle de l'Unité d'Évaluation et clarifier les formalités de la mise à disposition des informations et le mandat des missions d'évaluation de niveau national.

6.2.12 QE 14 : Priorités transversales

Recommandation QE 14.1 : Dans le DSP et PIN du 10^{ème} FED, il est urgent d'accorder à la promotion de l'État de droit, la place qu'elle a de fait dans la coopération avec les Comores depuis de nombreuses années. Malgré une évolution politique favorable, la situation politique aux Comores reste fragile et le chantier de restructuration de l'État et de l'administration est énorme. Il serait alors opportun *de programmer dès maintenant des projets d'appui dans ce domaine* au lieu de les faire naître dans l'urgence comme cela a été fait lors des dernières années.

Recommandation QE 14.2 : La protection de l'environnement a une place importante dans le cadre du Programme de Coopération Décentralisée du 9^{ème} FED à travers la composante de gestion des déchets solides. Afin d'en assurer un impact durable, il est important de *mettre l'accent sur le renforcement des capacités* dans ce domaine, au niveau communal et intercommunal, mais également à plus long terme au niveau des directions des îles et de l'Union qui seront chargées de ces questions. Les investissements devraient avoir un *niveau technique suffisamment simple* pour permettre une gestion viable de cette tâche communale à long terme et un prix abordable. *L'engagement des associations communautaires* dans ce domaine (avec une forte présence des femmes) qui existe déjà dans de nombreuses localités devra constituer une base organisationnelle et de sensibilisation pour la mise en œuvre d'un système de ramassage et de contribution.

Recommandation QE 14.3.1 : *L'analyse genre⁶⁰ des programmes et activités* planifiés doit devenir un instrument de base pour la programmation et la mise en œuvre de la coopération avec les Comores afin de promouvoir à travers les programmes de la CE l'égalité entre les sexes de manière consciente et « suivable ».

⁶⁰ L'analyse désagrégée des effets potentiels ou réels d'une activité, d'un projet ou d'une loi sur les femmes et les hommes.

Recommandation QE 14.3.2 : Le *Programme de Coopération Décentralisée* en cours de démarrage offre des occasions multiples pour une réelle prise en compte du « gender-mainstreaming » dans les activités à programmer.

Le renforcement des OSC devra prendre en compte la problématique spécifique des femmes engagées dans les associations qui souffrent en grande majorité du fait qu'elles disposent d'un niveau de formation faible, d'une tradition où la femme ne prend que rarement la parole en public et donc d'une faible confiance en elles-mêmes les empêchant souvent de prendre en charge des postes de responsabilité.

Relativement absentes dans la politique nationale, les femmes paraissent être beaucoup plus représentées dans les structures communales où elles détiennent des portefeuilles importants et disposent souvent d'une grande capacité de contribution financière à travers les associations traditionnelles. Les activités d'appui à la décentralisation du PCD devront prendre en compte cette donnée et développer des stratégies qui permettent aux femmes de *maintenir cette position forte*, même si l'organisation des communes est modifiée pour s'accorder au nouveau cadre législatif.

La forte présence et le grand engagement des femmes dans les comités de gestion des infrastructures sociales et dans les activités d'assainissement *devront être valorisés* par le PCD à travers des formations proposées aux femmes⁶¹ et un renforcement des capacités à long terme permettant à certaines de *dépasser le cadre villageois* et de s'engager dans des institutions politiques communales, au niveau des îles ou de l'Union.

⁶¹ Qui prennent en compte les contraintes spécifiques des femmes en ce qui concerne la disponibilité, le niveau d'instruction, etc.