

Evaluation du Document Cadre de Partenariat « France-Union des Comores » (2006-2010)

Rapport final

Septembre 2012

*Ce document est le rapport final établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères et européennes.*

*Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Remerciements

*Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur
disponibilité et la qualité de leurs contributions.*

Table des matières

1. INTRODUCTION	1
1.1 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION	1
1.2 OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION.....	1
1.3 STRUCTURE DU RAPPORT.....	2
2. MÉTHODOLOGIE.....	3
2.1 PROCESSUS D'ÉVALUATION	3
2.2 OUTILS D'ÉVALUATION.....	4
2.3 DÉFIS ET LIMITES DE L'ÉVALUATION.....	6
3. LE CONTEXTE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DANS L'UNION DES COMORES	7
3.1 LE CONTEXTE HISTORIQUE ET INSTITUTIONNEL	7
3.2 LA STRATEGIE NATIONALE DE L'UNION DES COMORES, SON FINANCEMENT ET LE CADRE DE LA COORDINATION	9
3.3 LA STRATEGIE DES ACTEURS FRANÇAIS.....	10
3.4 LA STRATÉGIE DES AUTRES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS.....	15
4. LOGIQUE D'INTERVENTION DU DCP, FINANCEMENTS ET INSTRUMENTS DE COOPÉRATION.....	17
4.1 LOGIQUE D'INTERVENTION DU DCP.....	17
4.2 LES FINANCEMENTS MIS EN ŒUVRE ET INSTRUMENTS UTILISES PAR LA COOPERATION FRANÇAISE.....	20
5. LA MISE EN ŒUVRE DU DCP DANS LES SECTEURS DE CONCENTRATION ET HORS CONCENTRATION	33
5.1 LE SECTEUR DE LA SANTE.....	33
5.2 LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE.....	36
5.3 LE SECTEUR PRODUCTIF.....	39
5.4 LE SECTEUR DE L'EAU.....	41
6. LA MISE EN ŒUVRE DU DCP DANS LES SECTEURS TRANSVERSAUX	45
6.1 GOUVERNANCE, ÉTAT DE DROIT, JUSTICE.....	45
6.2 FINANCES PUBLIQUES ET AIDES BUDGETAIRES	45
6.3 LE SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE	49
7. L'APPUI À LA SOCIÉTÉ CIVILE.....	53
7.1 LA COOPERATION DECENTRALISEE ET LE ECODEVELOPPEMENT.....	53
7.2 LE FONDS SOCIAL DE DEVELOPPEMENT.....	56
8. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	61
8.1 QE1 – ADÉQUATION AUX PRIORITÉS DE L'UNION DES COMORES.....	62
8.2 QE2 – ADÉQUATION AU CONTEXTE POLITIQUE.....	64
8.3 QE3 – COHÉRENCE DE L'AIDE FRANÇAISE	66
8.4 QE4 - CONSTRUCTION LOGIQUE ET L'EXHAUSTIVITÉ DU DCP.....	69

8.5	QE5 – DIMENSION RÉGIONALE.....	71
8.6	QE6 – LISIBILITÉ ET VISIBILITÉ DU DCP	74
8.7	QE7 – DIALOGUE POLITIQUE ET TECHNIQUE	76
8.8	QE8 – EXÉCUTION DU DCP	79
8.9	QE9 – OUTIL DCP	81
8.10	QE10 – ARTICULATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS DE FONDS	83
8.11	QE11 – RÉALISATION DES PROJETS ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS.....	85
8.12	QE12 – RÉSULTATS OBTENUS DANS LES SECTEURS DE CONCENTRATION ET DANS LES SECTEURS TRANSVERSAUX.....	86
8.13	QE13- DANS LES SECTEURS DE CONCENTRATION ET LES SECTEURS TRANSVERSAUX QUELLE EST LA PÉRENNITÉ DES RÉSULTATS OBTENUS ?	87
9.	CONCLUSIONS.....	89
9.1	ASPECTS STRATÉGIQUES.....	89
9.2	RÉSULTATS ATTEINTS ET PÉRENNITÉ.....	90
9.3	OUTIL DCP	94
9.4	EFFICIENCE DE LA MISE EN ŒUVRE, INSTRUMENTS ET MODALITÉS DE SUIVI DU DCP...	96
9.5	COORDINATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS.....	98
10.	RECOMMANDATIONS	99
10.1	L’OUTIL DCP.....	99
10.2	ASPECTS STRATÉGIQUES.....	100
10.3	INSTRUMENTS DE COOPÉRATION ET DISPOSITIF DE PILOTAGE.....	102

VOLUME 1BIS : SYNTHÈSE

VOLUME 2.A : ANALYSES SECTORIELLES DÉTAILLÉES

VOLUME 2.B : ANNEXES

ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE
ANNEXE 2 : ANNEXE CHIFFRÉE DU DCP
ANNEXE 3 : CONTEXTE DE L’AIDE AU DÉVELOPPEMENT À L’UNION DES COMORES
ANNEXE 4 : CARTOGRAPHIE DES PROJETS
ANNEXE 5 : LOGIQUE D’INTERVENTION DU DOCUMENT CADRE DE PARTENARIAT
ANNEXE 6 : TABLEAU SYNTHÉTIQUE DU PROCESSUS D’ANALYSE
ANNEXE 7 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE 8 : LISTE DE LA DOCUMENTATION

Liste des Tableaux

TABLEAU 1 – PROJETS SÉLECTIONNÉS POUR LES ÉTUDES DE CAS	5
TABLEAU 2 – AIDE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE À L'UNION DES COMORES, 2006-2010 (ENGAGEMENTS POUR L'AFD, AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR LE MAEE ET ENVELOPPE BUDGÉTAIRE POUR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE- MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, EN M EUR).....	21
TABLEAU 3 – AIDE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE À L'UNION DES COMORES, 2006-2010 (DÉCAISSEMENTS POUR L'AFD, CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS POUR LE MAEE ET MONTANTS ATTRIBUÉS POUR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, EN M EUR)	22
TABLEAU 4 – PROJETS FSP MIS EN ŒUVRE DURANT LA PÉRIODE 2004-2011	26
TABLEAU 5 – DISTRIBUTION SECTORIELLE DES AUTORISATIONS DE L'AFD, 2006-2010	28

Liste des Figures

FIGURE 1 – PROCESSUS D'ÉVALUATION.....	3
FIGURE 2 – PRINCIPALES SOURCES D'INFORMATION ET OUTILS D'ÉVALUATION	4
FIGURE 3 – LOGIQUE D'INTERVENTION GÉNÉRALE – SECTEURS DE CONCENTRATION ET HORS CONCENTRATION.....	18
FIGURE 4 – LOGIQUE D'INTERVENTION GÉNÉRALE – SECTEURS TRANSVERSAUX	19
FIGURE 5 – DISTRIBUTION SECTORIELLE DES FINANCEMENTS TELLE QUE PRÉVUE PAR LE DCP, 2006-2010 (EN M EUR).....	23
FIGURE 6 – DISTRIBUTION SECTORIELLE DES FINANCEMENTS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE, 2006-2010 (EN M EUR).....	24
FIGURE 7 – DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE DES FINANCEMENTS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE, 2006-2010 (EN M EUR).....	25
FIGURE 8 – ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS DE L'AFD, 2006-2010	28
FIGURE 9 – COUVERTURE DES CRITÈRES D'ÉVALUATION PAR LES QUESTIONS D'ÉVALUATION...61	

Liste des sigles et acronymes

AB	Aide budgétaire
ABG	Aide budgétaire globale
ABGE	Appui à la Bonne Gouvernance Economique
AEP	Approvisionnement en Eau Potable
AFD	Agence Française de Développement
AFES	Appui au français et à l'enseignement supérieur
AIEB	Appui aux Initiatives Economiques de Base
AMIE	Appui à la création de micro et petites entreprises
APD	Aide Publique au développement
ARH	Agence régionale hospitalière
AT	Assistant technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCC	Banque Centrale des Comores
BDC	Banque de Développement des Comores
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BID	Banque Islamique de Développement
CAPAC	Centrale d'achat des produits agricoles aux Comores
CAD	Comité d'aide au développement
CAP	Collaboration-Action-Pérennisation
CBE	Entreprise Concassage, Béton, Enrobage
CE	Commission Européenne
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
Cf.	Confer
CGE	Comité de gestion de l'Eau villageois
CGP	Commissariat Général au Plan
CH	Centre Hospitalier
CHN	Centre Hospitalier National
CHR	Centre Hospitalier Régional
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIP	Cadre d'intervention prioritaire
COI	Commission de l'océan Indien
COSP	Centre d'orientation scolaire et professionnelle et de psychologie scolaire
CREF	Cellule de Réformes Économique et Financière
DCP	Document Cadre de Partenariat
DDS	Département du Développement Solidaire (Ministère de l'Intérieur)
DGM	Direction Générale de la Mondialisation du développement et des partenariats (MAEE)
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DSCR	Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FAD	Fonds Africain de Développement
FADC	Fonds d'aide au développement communautaire
FADJ	Fédération des associations de développement de Jimilimé
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FC	Franc comorien
FCE	Facilité contre les chocs exogènes
FCR	Fonds de coopération régionale

FED	Fonds Européen de Développement
FEF	Facilité Etat Fragile
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GAVI	Alliance Mondiale pour les Vaccins et l'Immunisation
GECEAU	Projet d'Appui à la Gestion du Service Public de l'eau dans une zone pilote de l'île de la Grande Comore
GTHN	Groupe de travail de haut niveau
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDA	Association Internationale de Développement (AID)
IFD	Institutions Financières Décentralisées
IPPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MECK	Mutuelle d'Épargne et de Crédit ya Komor
MI	Ministère de l'Intérieur
MIIINDS	Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MIREX	Ministère des Relations Extérieures des Comores
MPEEIA	Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Énergie, de l'Industrie et de l'Artisanat
MS	Ministère de la Santé
M USD	Million(s) de dollars des États-Unis
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
OP	Organisations Professionnelles
OPA	Organisations Professionnelles Agricoles
PADPRem	Projet d'Appui au Développement et à la Professionnalisation du Réseau des Meck aux Comores
PAFIC	Programme d'appui à la finance inclusive aux Comores
PAGEC	Projet d'Appui à la Gestion Communautaire de l'eau
PAIAC	Projet d'Appui aux Investissements Agricoles aux Comores
PAOPAC	Programme d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles des Comores
PARAF	Programme d'appui au renforcement des administrations financières
PARDAC	Programme d'Appui Réunionnais au Développement Agricole aux Comores
PASCO	Projet d'Appui au secteur de la Santé aux Comores
PASEC	Projet d'Appui au Secteur Éducatif aux Comores
PCUC	Programme de codéveloppement avec l'Union des Comores
PIB	Produit Intérieur Brut
PNAC	Pharmacie Nationale Autonome des Comores
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	(Initiative) Pays Pauvres Très Endettés

PREDIVAC	Projet de renforcement et de diversification des filières agricoles
PTF	Partenaire technique et financier
QE	Questions évaluatives
RFIC	République Fédérale Islamique des Comores
RSEAU	Projet de renforcement des services de l'eau
SANDUK	Caisses villageoises
SAS	Service d'évacuation sanitaire
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
UC	Union des Comores
UCE	Union des Comités de l'Eau
UCEA	Union des Comités de Gestion de l'Eau d'Anjouan
UCEM	Union des Comités de Gestion de l'Eau de Mohéli
UE	Union Européenne
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour la Coopération au Développement
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
VSI	Volontaire de Solidarité Internationale
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

1. Introduction

1.1 Contexte de l'évaluation

L'Union des Comores (Grande Comore, Anjouan, Mohéli) a été l'un des premiers pays à bénéficier du nouvel instrument de programmation de l'aide de la France dans les pays de la zone de solidarité prioritaire « le document cadre de partenariat » (DCP).

Les ministres français et comoriens chargés de la coopération ont signé, en novembre 2006, le DCP entre la France et l'Union des Comores couvrant une période de cinq ans (2006-2010). Ce document devait permettre d'aligner les interventions des différents acteurs français et les appuis de la France sur les priorités du pays bénéficiaire. Il fixait un cadre unique de programmation.

Trois secteurs de concentration ont été retenus avec plusieurs composantes pour chacun des secteurs: (i) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; (ii) la santé et (iii) le secteur productif. Un secteur hors concentration était identifié, le secteur de l'eau.

Les secteurs de la Gouvernance/Etat de droit et de la francophonie constituaient des secteurs transversaux. Il s'agissait notamment d'appuyer la réforme des finances publiques, l'enseignement supérieur et la recherche.

Le budget indicatif de cette programmation pluriannuelle 2006-2010 était estimé entre 79 et 88 millions d'euros. Ce montant intégrait toutes les sources de financement de l'aide publique française au développement et l'AFD représentait 60% de cette programmation.

Le DCP est arrivé à échéance fin 2010. Une évaluation externe du DCP a été demandée par les autorités comoriennes et les services de l'Ambassade de France à Moroni. L'évaluation du Document Cadre de Partenariat France – Union des Comores s'inscrit dans le cadre des évaluations stratégiques menées par la Direction Générale de la Mondialisation du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Cet exercice a été confié à un prestataire extérieur, la société ADE s.a. Aide à la Décision Economique, sélectionné après une mise en concurrence.

1.2 Objectifs et champ de l'évaluation

L'objectif de cette évaluation est d'apporter un regard externe et critique sur les modalités de coopération au développement entre la France et l'Union des Comores.

Plus particulièrement, cette évaluation vise à :

- apporter une appréciation sur le processus de définition, de mise en œuvre et de suivi du DCP au regard du contexte politique, des stratégies sectorielles nationales, des interventions des bailleurs de fonds et des évolutions sur la période 2004-2010.
- formuler des propositions quant aux secteurs et instruments de coopération à privilégier, au dispositif de dialogue politique et technique à mettre en place entre la France et l'Union des Comores ainsi qu'avec les autres partenaires techniques et financiers, et au développement des liens de coopération entre Mayotte, la Réunion et l'Union des Comores.

Cette évaluation ex-post a une portée particulière puisque c'est la première évaluation externe de l'outil DCP. Elle vise donc aussi à rendre compte de l'intérêt de l'outil lui-même dans le cas particulier des Comores.

En termes de **champ**, l'évaluation couvre les éléments suivants :

- Champ géographique : l'Union des Comores;
- Champ thématique : l'ensemble des secteurs de l'aide publique française au développement ;
- Champ temporel : la période 2004-2010.

1.3 Structure du rapport

Le rapport provisoire est structuré de la façon suivante :

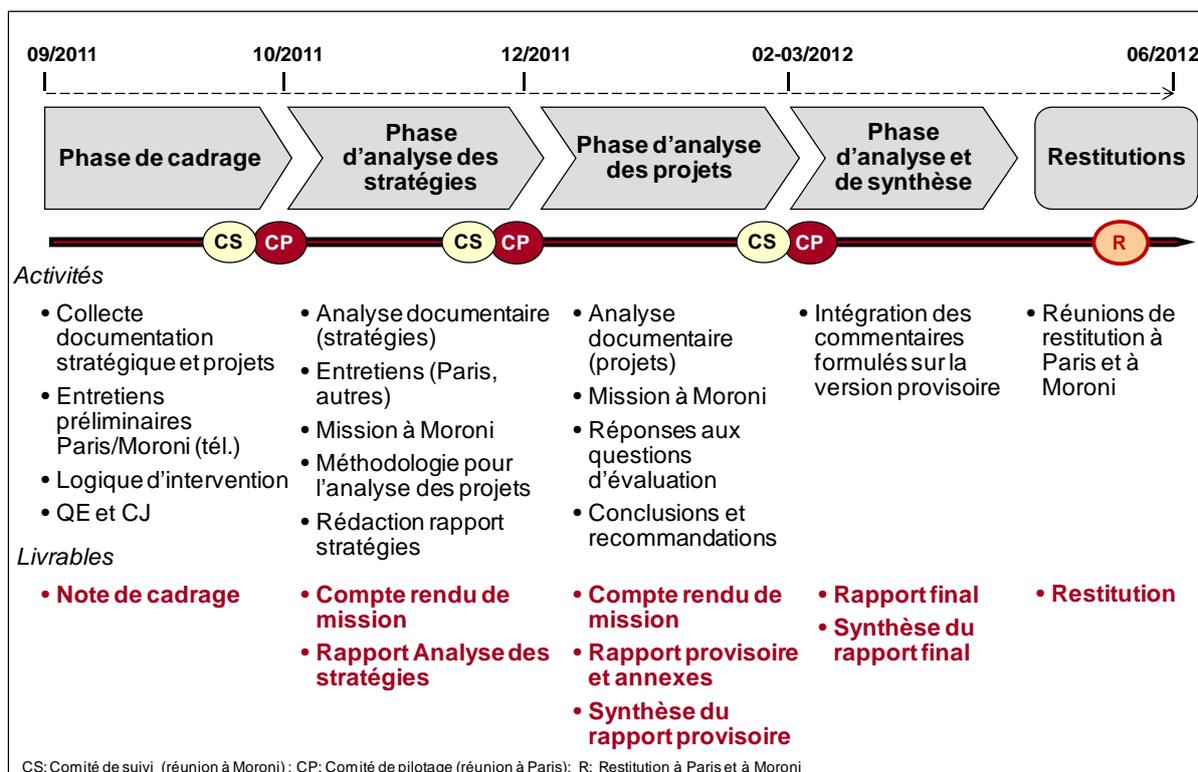
- Le chapitre 1 fournit un bref aperçu du contexte, des objectifs et du champ de l'évaluation ;
- Le chapitre 2 présente les principaux éléments de la méthodologie appliquée, ainsi que les difficultés et limites de l'évaluation ;
- Le chapitre 3 présente le contexte de l'aide à l'Union des Comores ;
- Le chapitre 4 présente la reconstruction de la logique d'intervention du DCP, ainsi que les financements mis en œuvre et les instruments utilisés par la coopération française ;
- Les chapitres 5, 6, et 7 présentent les analyses sectorielles, pour les secteurs de concentration et hors concentration (chapitre 5), pour les secteurs transversaux (chapitre 6), et une analyse de l'appui à la société civile (chapitre 7) ;
- Le chapitre 8 fournit les réponses aux questions d'évaluation ;
- Le chapitre 9 présente les conclusions de l'évaluation ;
- Le chapitre 10 présente les recommandations de l'évaluation.

2. Méthodologie

2.1 Processus d'évaluation

L'évaluation repose sur un processus structuré consistant en une suite de phases distinctes et bien définies. La figure ci-dessous fournit un aperçu de ce processus, en indiquant pour chaque phase les activités réalisées et les livrables fournis. La figure indique aussi les réunions avec le comité de pilotage et les séminaires de restitution (R) à Moroni et Paris.

Figure 1 – Processus d'évaluation



La démarche d'évaluation associe étroitement les autorités comoriennes. Elle est réalisée sous la conduite d'un Comité de pilotage à Paris et d'un Comité de suivi à Moroni.

Le Comité de pilotage institué à Paris est présidé par une personnalité extérieure, M. Daniel Goldberg, Président du groupe d'amitié France – Union des Comores à l'Assemblée nationale. Il est composé de représentants de l'ambassade de l'Union des Comores en France, du ministère des Affaires étrangères et européennes, du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et de l'Agence Française de Développement. Le Comité de pilotage et le Pôle de l'évaluation de la DGM sont les garants du bon déroulement et de la qualité de l'évaluation.

Le Comité de suivi mis en place à Moroni afin d'accompagner le processus d'évaluation assiste le comité de pilotage. Le comité est co-présidé par l'Ambassadeur de France, ou son représentant, et la Commissaire Générale au Plan, ou son représentant. Il est composé du représentant du ministère comorien aux Relations Extérieures et des Secrétaires Généraux des ministères comoriens concernés par le DCP, du Conseiller de Coopération et d'Action

Culturelle de l'ambassade de France, du représentant du bureau local de l'AFD et d'un représentant du coordonnateur du Système des Nations Unies, au titre de représentant des partenaires techniques et financiers.

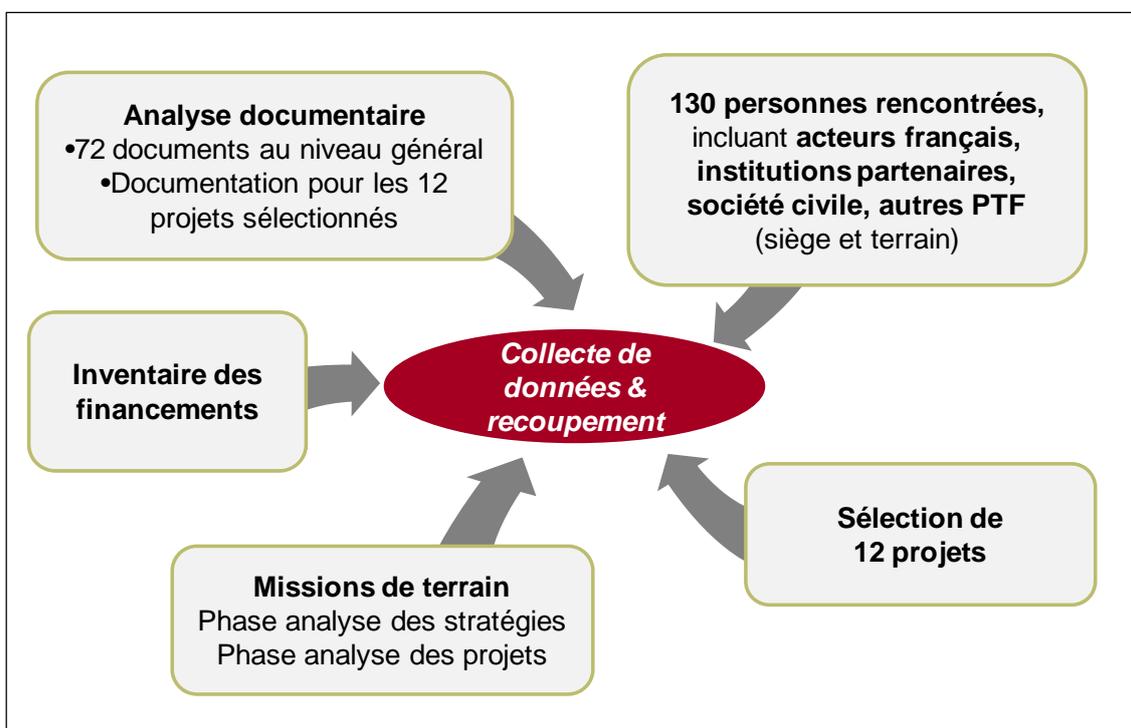
Les principaux acteurs membres du Comité de suivi ont été accompagnés tout au long du processus d'évaluation au travers de la mobilisation d'un expert par le pôle de l'évaluation qui a été placé sous le pilotage MAEE-Poste-CGP. Cet expert a réalisé deux formations, l'une sur la méthodologie d'évaluation durant la phase de cadrage (septembre 2011) et l'autre pour accompagner la relecture du rapport provisoire (février 2012).

2.2 Outils d'évaluation

L'évaluation a englobé une série d'activités de collecte de données, détaillées par la suite, en vue de fournir une variété de sources d'information pour le recoupement des informations, et pour assurer une large couverture du champ en termes de secteurs, de modalités d'aide et de profondeur d'analyse. Les informations ont été collectées et étudiées au niveau de chaque critère de jugement et sont présentées dans une « grille de collecte des données », dont la structure reproduit les questions d'évaluation et les critères de jugement (voir Annexe 6).

Les **principaux outils d'évaluation** suivants ont été utilisés durant la phase d'analyse des stratégies et d'analyse des projets :

Figure 2 – Principales sources d'information et outils d'évaluation



- **Analyse documentaire** : des documents clés tant à un niveau général que spécifique aux projets, contenant des informations quantitatives et qualitatives, ont été collectés et analysés afin d'évaluer la préparation et la mise en œuvre du DCP (voir Annexe 8 et bibliographie du volume 2A).

- **Entretiens** : de nombreux entretiens ouverts et semi-structurés ont été réalisés avec des informateurs clés afin de recueillir des données qualitatives de nature rétrospective et prospective (voir Annexe 7). Ces informateurs-clés ont inclus, sur place ou en France, des représentants des administrations comoriennes (MIREX, Finances, CGP, ministères sectoriels, Ambassade de l'Union des Comores à Paris) et des administrations françaises (MAEE, MINEFI, Ministère de l'Intérieur, AFD, Ambassade de France à Moroni), des représentants des autres partenaires techniques et financiers, des acteurs et des bénéficiaires de la mise en œuvre des projets, ainsi que des membres de la diaspora comorienne.
- **Inventaire des financements de la coopération française** : un inventaire des financements de l'ensemble des acteurs français durant la période 2006-2010 a été réalisé. L'annexe 5 présente la compilation de l'ensemble des données recueillies par acteur/instrument (AFD, MAEE, MI, FCR) sous forme d'une cartographie des projets. La section 4.2 fournit les résultats du traitement analytique des données de la cartographie.
- **Missions sur le terrain** : deux visites sur le terrain ont été effectuées. Une première mission terrain relativement courte a eu lieu dans le cadre de la phase d'analyse des stratégies du 14 novembre au 18 novembre 2011. Une seconde mission plus longue a eu lieu dans le cadre de la phase d'analyse des projets du 8 au 18 Janvier 2012. Ces missions ont été l'occasion de rencontrer l'ensemble des informateurs clé sur le terrain et de collecter la documentation additionnelle générale et celle relative aux projets sélectionnés.
- **Étude de cas d'une sélection de 12 projets** (voir volume 2A) : une analyse approfondie d'une sélection de 12 projets (voir tableau ci-dessous), convenue avec le comité de pilotage durant la phase d'analyse des stratégies, a été effectuée sur base d'une analyse documentaire et de la seconde mission terrain. Les analyses effectuées ne s'apparentent cependant pas à des évaluations de projets ; elles ont visé à nourrir l'analyse sectorielle qui a été effectuée. En effet, la seconde mission terrain, a porté plus largement sur l'analyse des secteurs dans leur ensemble et a donc été l'occasion de collecter de l'information sur d'autres projets (i.e. hors sélection) de la coopération française. L'analyse présentée dans ce rapport au niveau sectoriel couvre à la fois les 12 projets et le portefeuille de la coopération française dans son ensemble.

Tableau 1 – Projets sélectionnés pour les études de cas

Projet	Secteur	Acteur français
PASCO	Santé	AFD
FCR	Santé	Coopération régionale (Mayotte Réunion) partenariat CHM
PREDIVAC	Agriculture	AFD
Meck Moroni	Secteur productif (micro-finance)	AFD
RSEAU	Eau	AFD
AT MINEFI	Finances publiques	MAEE
AB MINEFI	Finances publiques	MINEFI
Appui à l'UDC	Enseignement supérieur	MAEE
PCUC	Appui à la société civile (Codéveloppement)	MI
FSD (2004 et 2009)	Appui à la société civile (Micro-projets)	MAEE
PACA	Appui à la société civile	Coopération décentralisée

2.3 Défis et limites de l'évaluation

Les limites de l'analyse sont étroitement liées à la **quantité** et à la **qualité de l'information**. Cela concerne en particulier le processus d'obtention (i) des informations sur les financements de la coopération française, (ii) des documents clés sur les interventions sélectionnées ; et (iii) d'importants documents stratégiques.

Concernant l'information sur les financements de la coopération française, le processus de collecte et de traitement de l'information a été particulièrement long : il s'est étalé sur la totalité du processus d'évaluation pour permettre l'obtention des données les plus complètes possibles et pour assurer les recoupements nécessaires. Les financements du MAEE pour la période 2004-2006 n'étant pas disponibles, le résultat du travail de compilation des données -présenté en annexe 4- porte sur la période 2006-2010. Cette annexe se veut la plus exhaustive possible sur base des informations disponibles mais présente toujours certains vides concernant la localisation ou la durée de certains projets par exemple. L'information a été néanmoins obtenue pour la plupart des financements.

Un nombre important de documents clés ont été collectés dans le cadre de la deuxième mission terrain, y compris des documents d'ordre stratégique. Leur analyse n'a pu être prise en compte qu'au moment du rapport provisoire.

Le processus d'obtention des informations a été limité par le fait que l'équipe n'a pas pu se rendre à Anjouan. Dans le cadre de la seconde mission, deux membres de la mission devaient se rendre à Anjouan pour visiter les actions menées dans les secteurs de la santé, de l'agriculture et de l'eau. Certains projets FSD et FCR devaient également être visités. En raison de l'impossibilité de se déplacer à Anjouan (les vols ayant été suspendus pour des raisons techniques), la mission n'a malheureusement pu se rendre sur place. Des contacts téléphoniques ont cependant été pris et des entretiens téléphoniques menés durant la mission.

3. Le contexte de l'aide au développement dans l'Union des Comores

Le contexte de l'aide au développement dans l'Union des Comores (y compris le contexte géographique, démographique et économique) est développé en annexe 4. Un rapide résumé est présenté ci-dessous. Ce chapitre présente également la stratégie des acteurs français et des autres PTF.

3.1 Le contexte historique et institutionnel

La relation France - Union des Comores

L'histoire explique largement la complexité de cette relation. Mayotte est cédée à la France en 1841 et, en 1886, un protectorat français est établi sur les trois autres îles, l'ensemble de l'archipel étant ensuite rattaché à Madagascar en 1912¹. L'archipel est séparé de Madagascar en 1946 et doté du statut de Territoire d'Outre-mer avec une Assemblée Territoriale. Lors du référendum de décembre 1974, Mayotte émet un vote différent des autres îles qui choisissent de se séparer de la France. Par la voix de l'Anjouanais Ahmed Abdallah, l'indépendance de la République Fédérale Islamique des Comores (RFIC) est déclarée unilatéralement le 6 juillet 1975. Pour Mayotte, un référendum de 1976 confirmera le rattachement définitif à la France et, le 31 mars 2011, Mayotte deviendra le 101^{ème} département français.

La séparation de Mayotte ne sera pas acceptée par le pouvoir central de l'Union, et il en résultera parfois une crispation des relations qui rendra dans certains cas délicate la coopération. Chaque domaine de coopération renvoie à la dualité de la relation franco-comorienne, faite à la fois de volonté de distanciation et d'éléments de rapprochement extrêmement forts. Il n'entre bien sûr pas dans le cadre de cette étude de s'interroger sur la relation politique France-Union des Comores, mais il n'est pas non plus possible d'ignorer la dualité de cette relation dont la complexité explique parfois non seulement les stratégies mais aussi le déroulement quotidien des interventions.

L'instabilité politique

Depuis leur accession à l'indépendance, les Comores n'ont pas connu de véritable période de stabilité politique susceptible de créer les conditions nécessaires au développement socioéconomique et à la mise en place d'un cadre institutionnel viable. Les crises politiques successives ont connu leur paroxysme avec la sécession de l'île d'Anjouan en 1997 qui a provoqué une crise institutionnelle. Avec l'appui de la communauté internationale, le processus de réconciliation nationale, amorcé avec la signature des accords de Fomboni en février 2001, a permis l'adoption par référendum, en décembre de la même année, d'une loi fondamentale instituant un nouvel ensemble comorien dénommé « Union des Comores » au sein duquel chaque île jouit d'une large autonomie.

La période 2002-2005 a été une période de relance des coopérations, qui a débouché sur la conférence de Maurice en décembre 2005. Mais l'architecture institutionnelle complexe

¹ En 1908, Mayotte et les trois autres îles avaient été rattachées à Madagascar. La loi du 25 juillet 1912 a confirmé ce rattachement.

adoptée en 2001 a entraîné des conflits de compétences multiples et récurrents entre les pouvoirs exécutifs des îles et celui de l'Union. Ces conflits sont devenus particulièrement graves en 2007, provoquant une nouvelle période d'instabilité institutionnelle.

Le contexte de la période 2006-2010 dans l'Union des Comores

La crise sécessionniste anjouanaise de 2007/2008 est importante pour le déroulement des activités prévues dans le DCP car elle a contribué à donner au dialogue politique la primauté sur le dialogue technique.

Un Groupe de Travail de Haut Niveau, le GTHN, a été institué suite à l'entretien du 28 septembre 2007 entre les Présidents de l'Union des Comores et de la République Française. En mai 2008, le Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie et le Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer avaient rencontré le Président de l'Union des Comores dans le but de favoriser « la redynamisation de la coopération bilatérale avec l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des engagements pris entre les deux parties dans le DCP et le lancement des activités du GTHN... ».² Alors que le DCP avait pour objectif le développement des Comores, le GTHN, était constitué dans le but de multiplier les liens de coopération entre Mayotte et les autres îles. Bien que l'objectif du GTHN ait été très différent de celui du DCP, le dialogue politique au niveau du GTHN l'a emporté sur le dialogue technique au niveau du DCP.

Cette primauté du politique a encore été accentuée par une nouvelle crise en 2009, marquée par une révision de la constitution, qui débouchera en juin 2010 sur un « Accord sur la gestion de la période intérimaire » conclu grâce notamment à la médiation de l'Union Africaine et permettant, en décembre 2010, l'organisation d'élections qui seront validées par la Cour Constitutionnelle. Cette prise de fonction d'une nouvelle équipe présidentielle ainsi que de nouveaux gouverneurs des îles, mettait un terme à la période intérimaire et devait permettre une stabilisation des institutions indispensable au développement économique du pays.

Le contexte de la période 2006-2010 en France

En France, la période a été marquée par la réforme générale des politiques publiques, RGPP, et en particulier par la poursuite de la réforme de la Coopération française qui se caractérise principalement par :

- La mise en place d'un DCP signé dans les pays figurant dans la zone de solidarité prioritaire.
- Le transfert d'une partie des activités du MAEE à l'AFD par décision du CICID en 2004, notamment dans les domaines de l'agriculture et de la santé.
- La participation, à partir de 2007, du Ministère de l'Intérieur, aux côtés des Affaires étrangères, des Finances et de l'AFD, aux interventions d'aide au développement.
- La sélection parmi les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire, ZSP, de 14 pays prioritaires, dont l'Union des Comores.

Au cours de cette période sont intervenues d'importantes restrictions de crédits, en particulier durant la période 2007-2009 où les autorisations d'engagement n'ont pas toujours débouché sur des réalisations effectives et sur des paiements.

² Extrait du communiqué conjoint publié à l'issue de la visite officielle aux Comores de leurs Excellences Monsieur Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie et Monsieur Yves Jégo, Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer de la République française – Moroni, 15 et 16 mai 2008.

3.2 La stratégie nationale de l'Union des Comores, son financement et le cadre de la coordination

L'Union des Comores s'est dotée en 2003 d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Actualisé en 2005, ce document a été doté d'un plan d'action couvrant la période 2006-2009 afin de servir de document de base pour la conférence des bailleurs de fonds, tenue à Maurice le 8 décembre 2005.

Lors de cette conférence « les financements annoncés sont chiffrés à 158 millions de dollars US, soit plus de 60 milliards FC. Les estimations sur les annonces non chiffrées et l'assistance technique sont évaluées à 60 millions de dollars US. Ainsi, le total des engagements prononcés par les bailleurs représentaient 66% du montant global du Plan». Le cadre de suivi de cette conférence n'a pas fourni les résultats attendus et l'essentiel des financements provient des partenaires classiques dont la France, l'UE et le système des Nations Unies.

Au mois de mars 2010, le Gouvernement Comorien a organisé à Doha, sous les auspices du Gouvernement du Qatar, une autre conférence réunissant la Ligue des Etats Arabes, la Banque Islamique de Développement et les Nations Unies, pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation du DSCRП définitif. Le Gouvernement a obtenu un appui financier global d'un montant de 540 millions de dollars US dont une partie importante est promise par des fonds privés et caritatifs.

L'harmonisation des aides et la coordination des bailleurs figurent en priorité sur l'agenda du gouvernement. A cet effet, un dispositif de coordination de l'aide a été institué par le Décret présidentiel N° 09-062/PR pour lequel le Commissariat Général au Plan joue un rôle clé. Malgré les efforts déployés pour parvenir à une meilleure coordination entre le Gouvernement et ses partenaires, de nombreux problèmes continuent d'affecter l'efficacité et l'efficacité de l'aide et son suivi. Cependant, un recensement est en cours sous l'égide du CGP et avec l'appui du PNUD.

Le dispositif institutionnel de pilotage du DSCRП (voir encadré ci-dessous) a été renforcé pour impliquer davantage les îles, les différents acteurs nationaux non étatiques ainsi que les PTF. Les groupes de travail sectoriels, points focaux de l'élaboration de la stratégie, ont été placés sous la présidence des départements ministériels concernés.

Le dispositif institutionnel de pilotage du DSCRП

« Caractéristiques du dispositif de suivi-évaluation » du document SCRП et décret N°10-108/PR du 31 août 2010 portant mise en place du cadre institutionnel pour le suivi évaluation de la mise en œuvre du DSCRП.

Le cadre institutionnel retenu pour opérationnaliser le dispositif de suivi-évaluation de la SCRП est organisé autour de sept structures et concerne les ministères sectoriels et les institutions impliquées dans la mise en œuvre de programmes et projets de développement :

1. Comité Interministériel de Suivi et de Coordination ;
2. Comité Stratégique de Coordination de l'Aide au Développement ;
3. Comité Technique de Pilotage de la SCRП (Commissariat Général au Plan) ;
4. Secrétariat Technique Permanent du Suivi Evaluation de la SCRП ;
5. Direction Nationale de la Statistique/ Structures déconcentrées du Ministère du Plan dans les trois  les ;
6. Groupes Techniques Sectoriels (GTS) ;
7. Comités de Planification et de Suivi-évaluation du Développement (COPSED) dans les trois  les.

Les **groupes techniques sectoriels** (GTS) sont présidés par les secrétaires généraux, ils regroupent les agents techniques des ministères et des représentants de la société civile et du secteur privé et des partenaires techniques et financiers impliqués. Les GTS sont en charge

d'activités de planification, de mise en œuvre et de gestion des programmes et projets, du suivi de l'exécution et de la collecte des données sectorielles. Ce sont en effet les structures responsables de la production des informations pour le suivi évaluation de la SCR. Ils ont pour mission également de travailler à la mise en place de stratégie et d'approches sectorielles et au suivi du financement du secteur.

7 groupes sectoriels ont été institués (arrêté N°007/PR/SGG/SG 9 novembre 2010)

1. Cadre macroéconomique, croissance, emploi et compétitivité, budget et finances publiques, secteur privé, politiques économiques sectorielles
2. Énergie, Eau et Assainissement
3. Santé et Population
4. Education, formation, culture, religion et paix
5. Gouvernance, Justice, sécurité, Genre, Droits humains et Décentralisation
6. Agriculture, Pêche, Elevage et Environnement
7. Infrastructures de base pour le développement

Le dispositif est récent et la qualité et le fonctionnement des GTS est variable selon les secteurs. Ce dispositif devrait cependant permettre d'assurer un dialogue sectoriel.

3.3 La stratégie des acteurs français

Cette section présente les grands principes fondateurs du DCP avant de détailler la stratégie de chacun des acteurs français.

Le DCP élaboré par le MAEE en partenariat avec l'Union des Comores et signé le 26 novembre 2006 est le document stratégique des interventions de l'ensemble des acteurs français de l'aide au développement pour la période 2006-2010. Il s'articule autour de grands principes fondateurs explicités dans les Notes du Jeudi de la DgCID³ et rappelés dans l'encadré ci-dessous.

Les grands principes fondateurs du DCP : déclinaison aux Comores

- **Alignement sur les priorités du pays partenaire :** dans le but de garantir une meilleure prévisibilité et une meilleure appropriation de l'aide par le pays partenaire, le DCP doit être fondé sur les priorités exprimées par le pays partenaire. Aux Comores, les interventions du DCP étaient en effet en cohérence avec les documents de stratégie de l'Union des Comores (voir QE1).
- **Prévisibilité accrue de l'aide française à moyen terme :** Le DCP regroupe l'ensemble des moyens et acteurs mobilisés et permet de disposer d'une vision globale de la coopération française aux Comores⁴. Il prend en compte tous les instruments de l'aide (aide-projet, aide programme, AT, crédits d'intervention, etc.). L'horizon choisi est le moyen terme avec une validité de 5 ans. Une revue à mi-parcours est prévue, afin de s'adapter à l'évolution de la situation du pays. Aux Comores, le DCP a permis aux acteurs français d'afficher un cadre commun de référence sur cinq ans. Cependant, les synergies sont restées occasionnelles. De plus, la coordination des différents instruments et leur phasage ont été peu développés (voir QE3 et 4). Du fait des retards enregistrés durant la mise en œuvre des projets, la revue à mi-parcours n'a pas été mobilisée (voir QE7).
- **Sélectivité sectorielle :** Le DCP doit concentrer l'aide sur un nombre restreint de secteurs (un à trois secteurs au maximum) parmi les sept secteurs définis par le CICID qui contribuent à la réalisation des OMD. Les secteurs OMD hors concentration doivent faire l'objet d'actions plus ponctuelles. Le DCP doit enfin préciser la stratégie adoptée dans les secteurs « transversaux ». Aux Comores, le DCP a défini trois secteurs de concentration, un secteur hors concentration et plusieurs secteurs transversaux.
- **Harmonisation de l'aide :** Le DCP vise à favoriser une plus grande complémentarité avec les bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Aux Comores, la coordination a été forte

³ Source : DgCID, Les Notes du Jeudi, n°51 – 23 février 2006 – Direction des politiques du développement : « Les DCP : un instrument de rénovation de l'aide française ».

⁴ Le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, le ministère de l'Intérieur, l'AFD, les organismes de recherche, les établissements publics ainsi que les collectivités territoriales et la coopération régionale. Supprimer cette note car d'autres ministères interviennent

avec les bailleurs multilatéraux mais plus faible avec les bailleurs bilatéraux, généralement non représentés sur place. La division du travail a cependant été encouragée par le DCP et la France a cherché à intervenir en complémentarité de l'UE dans l'éducation et la santé (voir QE10).

- **Quantification** : dans son annexe 3, le DCP présente sous forme d'un tableau la programmation indicative des actions de la coopération française à moyen terme. Le DCP France-UC comporte cette annexe financière.

3.3.1 La stratégie du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

Les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement sont définies par le Comité interministériel de la coopération Internationale et du développement (CICID) qui rassemble, sous la présidence du Premier ministre, les ministres concernés: « le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé de la population et des migrations, le ministre chargé de l'éducation, le ministre chargé de la recherche, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé de l'environnement, le ministre chargé de la coopération, le ministre chargé du budget, le ministre chargé du commerce extérieur et le ministre chargé de l'outre-mer. Les autres ministres intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour sont invités à siéger au comité interministériel»⁵.

La politique de coopération au développement est mise en œuvre au travers d'une politique transversale en faveur du développement, regroupée dans la mission interministérielle «*Aide publique au développement*». Trois programmes sont rassemblés au sein de cette mission : « *solidarité avec les pays en développement* », (Programme 209) géré par le MAEE, « *aide économique et financière au développement* », (Programme 110) géré par le MINEFI, et – depuis 2008 – «*développement solidaire et migrations* », (Programme 301), géré par le MI.

La programmation budgétaire indicative des ressources allouées par pays et par secteur est établie lors la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) et le Document Cadre de Partenariat fait l'objet d'une validation lors de la COSP. Le DCP engage l'ensemble des acteurs publics de la coopération française et détermine des priorités restreintes (un à trois secteurs) parmi les secteurs contribuant à la réalisation des OMD⁶. La concentration de l'aide est un axe majeur de la réforme et les secteurs de concentration doivent concentrer 80 % du total des concours pour les secteurs concourant aux objectifs des OMD. Cette logique vise à améliorer l'efficacité et la visibilité des interventions françaises tout en encourageant une division du travail avec les autres donateurs. Des actions transversales sur les thèmes, gouvernance, culture et francophonie, enseignement supérieur et recherche scientifique, coopération décentralisée et non gouvernementale, s'articulent autour des secteurs de concentration.

Le ministre chargé de la Coopération est le chef de file de la politique de coopération et exerce une compétence transversale de coordination des acteurs publics. A côté des 3 ministères co-secrétaires du CICID sont mobilisés un opérateur principal, l'Agence française de développement, des opérateurs spécialisés, et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). L'ambassadeur assure un rôle de coordonnateur général sur le terrain.

Le MAEE apparaît, avec le pays bénéficiaire, comme l'autorité responsable du suivi et du pilotage. Mais il est également au travers de son service de coopération et d'action culturelle

⁵ Source Décret n°98-66 du 4 février 1998.

⁶ Ces secteurs doivent être choisis parmi les sept secteurs définis par le CICID : Education, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, développement des infrastructures, protection de l'environnement et de la biodiversité et développement du secteur productif.

de l'Ambassade, un des acteurs de la mise en œuvre du DCP pour les projets à caractère transversal de la compétence du MAEE⁷. Avec la réforme de la coopération française décidée en 2004 et mise en œuvre progressivement, les rôles entre les ministères des Affaires étrangères, des Finances et l'AFD ont évolué. Quasiment toutes les compétences opérationnelles liées aux OMD sont maintenant de la responsabilité de l'AFD. La mise en œuvre du DCP Comores s'est donc située dans ce nouvel environnement.

Quatre axes structurent la coopération du MAEE aux Comores⁸. Ces axes traduisent l'évolution des compétences avec un recentrage du MAEE sur les actions transversales, en particulier la coopération culturelle et l'enseignement du français et la gouvernance. Cependant, la santé, bien que directement liée aux OMD et dont l'intervention est mise en œuvre par l'AFD, est restée un secteur où le MAEE a été impliqué. Ceci s'explique, d'une part, en raison de la coopération tissée au travers de l'assistance technique aussi bien en tant que conseiller du ministre de la santé que de médecins ou personnels médicaux en appui dans les structures ; d'autre part en raison du rôle de facilitateur que le SCAC (et son dispositif d'AT) a joué dans la mobilisation des autres acteurs français notamment régionaux. La nécessité d'assurer une transition sur le terrain et éviter une suspension de l'action de la France en attendant le relais pris par l'AFD a été un facteur déterminant de la prolongation de l'AT.

Dans le secteur de l'éducation, le SCAC est resté actif, au travers de son dispositif d'assistance technique au Ministère de l'Education qui s'est maintenu sur toute la période, et grâce à la complémentarité recherchée avec l'intervention de l'UE. Concernant l'enseignement supérieur, la France a accompagné la montée en puissance de la jeune Université des Comores.

Le soutien à la gouvernance et à la réforme des institutions et de l'administration est une action transversale essentielle qui vient renforcer l'action menée dans les secteurs concourant directement aux Objectifs de Millénaire. Conformément aux décisions du CICID, « la France s'attachera à renforcer les capacités des nouvelles institutions créées à la suite de l'adoption de la nouvelle Constitution, ainsi que de celles de l'administration des Finances et de celles de la Justice. ...Aussi, la gouvernance constituera un secteur transversal de la coopération française, tout comme la défense de la francophonie qui véhicule ces valeurs, à travers un soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche»⁹.

Enfin, les actions en direction de la société civile, et notamment celles menées au travers du FSD, ont été articulées en fonction des priorités transversales définies dans le DCP. Ceci est nettement visible avec le FSD 2009 dont les principales orientations ciblent des actions en faveur de la jeunesse et des activités sportives et l'appui aux communautés villageoises et aux dynamiques locales.

3.3.2 La stratégie de l'Agence Française de Développement

L'AFD est l'opérateur principal de mise en œuvre de la politique de coopération au développement définie par l'Etat, sa stratégie est définie par le CICID. A ce titre, l'AFD n'a pas de stratégie propre. Cependant, si la stratégie de l'Agence suit les conclusions du CICID, elle doit aussi tenir compte du Contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat.

⁷ Soutien à l'Etat de droit, réforme de l'Etat, gouvernance institutionnelle et financière et définition des politiques publiques, soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale, appui à la francophonie et à l'enseignement du français, coopération culturelle et scientifique, formation, enseignement supérieur et recherche.

⁸ La coopération culturelle, éducative, l'enseignement supérieur et le français ; la gouvernance financière et économique et l'appui aux institutions ; le secteur de la santé et l'appui à la société civile.

⁹ Décision du CICID.

D'autre part, et particulièrement dans un pays où faute de politiques sectorielles nationales bien établies les réalisations en cours orientent parfois les stratégies, les orientations définies dans le Cadre d'Intervention Prioritaire de l'AFD, le CIP, ainsi que les orientations sectorielles sont essentielles. Le CIP comporte d'ailleurs un chapitre «La stratégie d'intervention de l'AFD » et un paragraphe «Eléments de cadrage de la stratégie française 2007-2009 (DCP) déterminants pour la stratégie de l'AFD ».

Cette référence à un document stratégique élaboré par le MAEE est nouvelle dans les documents AFD qui intervient depuis 1974 aux Comores. La référence au DCP comme document de base de la stratégie française par le plus important intervenant financier aux Comores est significative de l'effort effectué pour présenter une vision unie de la coopération française.

Le CIP souligne les éléments principaux de la stratégie :

- la stratégie de la coopération entre la France et les Comores a pour principaux cadres de référence les OMD, confirmés par le CICID, les conclusions de la Vème Commission mixte, le DRSP et son Plan d'actions;
- la stratégie retenue a pour objectif de contribuer à la réduction de la pauvreté en retenant comme secteurs de concentration, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la santé et le secteur productif. Cette sélection répond à des besoins identifiés et s'inscrit en droite ligne dans les priorités du gouvernement comorien. L'agriculture qui présente des potentialités, occupe deux tiers de la population, particulièrement touchés par la pauvreté. La défaillance du système de soins se traduit par un mauvais état de santé des populations et contribue fortement à entretenir la pauvreté et donc à favoriser l'émigration. Le développement du secteur productif doit favoriser la création d'emplois.
- la concentration de la coopération sur ces secteurs permet de valoriser l'expertise française, d'assurer une forte visibilité des actions et de consolider des réalisations déjà menées par la coopération française.

On constate donc que le CIP, tout en s'alignant sur la stratégie globale du DCP, souligne l'objectif de « réduction de l'écart de développement entre Mayotte et les autres îles de l'archipel » ainsi que « la fixation des populations et la diminution des flux migratoires des Comores vers la France, en particulier de l'île d'Anjouan vers Mayotte ». Le CIP souligne également que cette stratégie s'inscrit dans le cadre d'une nécessaire amélioration de la gouvernance.

3.3.3 La stratégie des autres ministères français

Le DCP est un document interministériel qui engage à ce titre tous les ministères. Les stratégies relatives à l'aide à l'égard de l'Union des Comores, de ces autres acteurs ne sont pas formalisées comme celles du MAEE et de l'AFD. Elles peuvent être analysées à partir des missions imparties, des actions menées et des entretiens réalisés.

Pour le **Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie**, ce qui importe est le maintien de l'Union des Comores dans la Communauté internationale et, dans ce but, la poursuite des interventions du FMI. L'aide budgétaire réalisée en 2007 constituait un appui financier à la résolution de la crise anjouanaise et avait pour objectif « le retour de la communauté internationale aux Comores », ce qui n'était pas possible sans l'apurement des arriérés de l'Union à l'égard de la BAD sur lequel était ciblée l'aide budgétaire. La reprise des relations avec la BAD permettait de reprendre celles avec le FMI. La mise en place d'un programme avec le FMI constituait pour les PTF une incitation à la mise en place de programmes de coopération.

En dehors de l'aide budgétaire spécifique aux Comores, l'action du MINEFI s'inscrit dans le contexte plus large de ses missions à travers les institutions financières internationales, IBW, BAD, UE, Club de Paris. La gestion du rattachement du Franc comorien à l'euro à travers le Comité de convergence des monnaies de la zone franc constitue aussi un élément de la stratégie. Dans cette optique, même si le développement économique des Comores est pour le MINEFI l'objectif important qu'il faut viser à terme, le suivi de l'évolution financière du pays est plus important que celui des projets insérés dans le DCP.

Les interventions du **Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration** dans l'Union des Comores concernent d'abord le programme de codéveloppement, PCUC, initié par le MAEE et rattaché à partir du 1^{er} janvier 2008 au Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire (MIIINDS). Ce rattachement montre le lien entre immigration et codéveloppement. Au Ministère de l'Intérieur, le projet relève du Département du Développement Solidaire, DDS, pour lequel la stratégie est d'abord de favoriser le développement économique de l'UC. Une récente évaluation du projet ainsi que les entretiens sur place montrent l'intérêt de cette formule du codéveloppement qui fait participer la diaspora comorienne en France aux réalisations locales. La stratégie consiste actuellement à poursuivre dans cette voie qui, en créant des projets, peut contribuer à fixer la population et à favoriser le développement.

3.3.4 La coopération régionale

La coopération régionale avec Mayotte et la Réunion est mise en œuvre au travers des Fonds de coopération régionale, FCR. Ces fonds ont été institués par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Le décret d'application n° 2002-1505 du 24 décembre 2002 (décret d'application de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte) a permis d'étendre ce fonds à Mayotte et le décret n°2002-1504 a institué le Comité de gestion du FCR.

Les orientations stratégiques retenues, pour la coopération de Mayotte avec les Comores s'appuie sur le diagnostic et les priorités d'action issus des travaux préparatoires de la commission mixte franco-comorienne (avril 2005) formalisés dans le DCP. Le FCR, en liaison avec les secteurs d'intervention du DCP devait appuyer les axes de coopération suivants : axe n°1 : la formation technique et professionnelle ; axe n°2 : la santé par un transfert de savoir-faire et de moyens techniques et des actions de santé publique ; de manière complémentaire à l'action de l'AFD ; axe n°3 : l'appui au secteur productif en jouant un rôle incitatif, mettant en place un cadre favorable aux échanges, en concertation avec les acteurs institutionnels. Le secteur des échanges sportifs sans être prioritaire était également ciblé dans la perspective de la participation des Mahorais en tant qu'entité propre aux jeux des îles et aux jeux des jeunes de l'océan indien (tournoi de la Concorde).

Les fonds alloués en faveur des Comores¹⁰, bien que relativement modestes, bénéficient de la souplesse et de la réactivité de l'outil, permettant des co-financements avec des programmes plus importants portés par d'autres acteurs.

Avec la mise en place du Groupe de travail de haut niveau, GTHN, à partir de 2007, les axes de la coopération régionale se sont réorientés sur les thèmes suivants: justice, sécurité civile, santé, éducation, culture et audiovisuel et jeunesse et sports. La santé est restée un secteur important de la concentration de la coopération régionale, également via des partenariats mis en place avec les collectivités territoriales et les établissements publics. La

¹⁰ De 342 786 € en 2006 à 286 424 € en 2010.

justice et la coopération en matière de sécurité civile ont été privilégiées ainsi que les actions culturelles. L'appui au secteur productif a été quelque peu marginalisé.

Quant au **FCR Réunion**¹¹, il n'y a pas eu d'accord cadre de coopération avec les Comores ni de référence spécifique au DCP définissant des orientations sectorielles. La sélection des projets repose sur leur qualité. Les projets se sont concentrés dans le secteur de l'éducation et de la santé, notamment avec le Centre international d'études pédagogiques de la Réunion visant la formation des inspecteurs et des conseillers pédagogiques. Un partenariat avec le CHR a été formalisé et a permis l'accueil de stagiaires et une mission d'appui à l'organisation du service des urgences du CHN mobilisée. Une convention cadre avec l'université des Comores et l'Université de la Réunion a été signée en octobre 2010 et des actions ont été financées sur fonds propres ainsi qu'avec le Rectorat pour évaluer l'action de l'OIF et les besoins.

Par ailleurs, une conférence annuelle sur la coopération régionale a été instaurée en 2010, cadre d'échanges qui regroupe les préfets de la Réunion et de Mayotte, les ambassadeurs français de l'océan Indien, les directeurs des Agences françaises de développement, des représentants des collectivités territoriales, de la recherche scientifique, de l'éducation et du monde économique. L'Ambassade de France aux Comores participe aux Comités de sélection des projets du FCR.

Des projets à caractère régional (comme la veille épidémiologique), sont mis en œuvre au profit des Comores par la **Commission de l'Océan indien (C.O.I)**.

3.3.5 Les acteurs de la coopération décentralisée et la diaspora

Le rôle important de la coopération décentralisée et celui de la diaspora seront examinés dans la section « La coopération décentralisée et le codéveloppement ». On peut cependant souligner ici que les transferts financiers de cette diaspora localisée en majorité en France représentaient en 2008 un montant de 72 M EUR.

3.4 La stratégie des autres partenaires techniques et financiers

La bonne exécution du programme avec le FMI approuvé fin 2008 et du DSRP permettra aux Comores de bénéficier de l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTTE et de la dette multilatérale. En juin 2009, le point de décision de l'initiative PPTTE a été atteint, un ensemble de réformes macro économiques et de gestion des finances publiques est en cours pour atteindre le point d'achèvement.

Les partenaires techniques et financiers accompagnent le gouvernement dans ses réformes, notamment dans des projets visant le renforcement des capacités des ressources humaines. Le système des Nations Unies a défini un Plan-cadre pour la Coopération au Développement (UNDAF) et le PNUD accompagne le CGP dans l'opérationnalisation d'un cadre de référence en matière de gestion du développement et de suivi/ évaluation assurant la coordination intersectorielle, la coordination Union/îles autonomes et le pilotage du DSRP.

Dans le cadre de la programmation du 10^{ème} FED, deux secteurs de concentration et un secteur hors concentration étaient définis. Le premier domaine prioritaire était le développement des infrastructures à travers la mise en place d'une politique sectorielle des transports. Le 2^{ème} domaine de concentration restait le secteur éducatif. Le troisième secteur

¹¹ Les montants du FCR Réunion alloués aux Comores ont varié sur la période de 8 à 23% du montant annuel du fonds (autour de 500 000 €) de 41 700 € à 101 000 €.

d'intervention hors concentration visait au renforcement de la Gouvernance et aux capacités institutionnelles du pays. Enfin, les ressources programmées en faveur du système judiciaire afin d'appuyer la mise en place des nouvelles institutions ont été allouées à un autre secteur lors de la revue à mi-parcours du 10^{ème} FED.

Une reprise des activités normales de la BAD aux Comores, où la coopération était suspendue depuis 1993, a été rendue possible suite à la levée des sanctions en février 2009¹². La stratégie proposée sur la base d'un Document intérimaire, repose sur deux piliers (i) l'assainissement du cadre macro-économique prévoyant un appui aux réformes et un appui institutionnel et (ii) le renforcement de l'accès à l'eau et l'assainissement.

La Banque mondiale finançait sur prêt, un projet d'appui aux secteurs sociaux (Fonds d'appui au développement communautaire, FADC III), complété par une composante d'hydraulique urbaine à Anjouan et Mohéli. Elle contribue également au renforcement des capacités d'expertise du ministère des Finances pour le suivi du programme de surveillance du FMI et bénéficie d'un don (IDA) pour financer le Projet d'Appui à la Bonne Gouvernance Economique (ABGE).

Les partenaires non traditionnels (Chine et pays arabo-musulmans) ne disposent pas de stratégie clairement affichée. Ils interviennent à la demande du gouvernement comorien et souvent de leur propre initiative qui ne correspond pas toujours aux priorités définies dans le DSCR. Cela rend la coordination de l'aide avec les bailleurs classiques difficile. Ces financements posent également des difficultés quant au suivi puisque les conventions ne se conforment que rarement aux procédures financières autorisées. A titre d'exemple, dans le secteur de la santé où l'AFD finance la reconstruction d'hôpitaux et une maternité, il est particulièrement difficile de disposer d'informations précises sur la nature des projets de constructions d'hôpitaux des coopérations chinoises et du Qatar même au niveau du Ministère de la Santé.

¹² L'Union des Comores, reconnue pays post-conflit par le conseil de la BAD du 27 juin 2007, a bénéficié d'un apurement de ses arriérés notamment par l'aide budgétaire du Trésor français de 2008.

4. Logique d'intervention du DCP, financements et instruments de coopération

4.1 Logique d'intervention du DCP

La logique d'intervention présente sous forme schématique la stratégie poursuivie par la France dans le cadre de son partenariat avec l'Union des Comores au cours de la période 2006-2010. Elle est exclusivement fondée sur des documents officiels, en particulier le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté actualisé en juin 2005 (DSRP), les conclusions de la V^{ème} Commission mixte (avril 2005), et le Document Cadre de Partenariat de la France avec l'Union des Comores (2006-2010). Elle représente un élément central de cette évaluation étant donné qu'elle a servi de cadre de référence pour analyser les objectifs effectivement atteints au regard des objectifs escomptés lors de l'élaboration du DCP.

La logique d'intervention est présentée sous forme de **diagrammes d'objectifs**. Elle différencie quatre niveaux d'objectifs et présente également les activités/opérations énoncées dans le DCP pour les atteindre :

- l'objectif global (dans le long terme);
- les objectifs intermédiaires (dans le moyen terme) ;
- les objectifs spécifiques (qui correspondent aux objectifs au niveau du secteur tels qu'exprimés dans le DCP), et
- les objectifs opérationnels (qui correspondent aux objectifs des activités/opérations prévues).

La logique d'intervention a été reconstituée au niveau général et au niveau sectoriel. Cette section présente uniquement la logique d'intervention générale. Les diagrammes reproduisant les cadres logiques sectoriels sont présentés en annexe 5 et utilisés dans le volume 2A qui est consacré aux analyses sectorielles détaillées.

Les diagrammes qui suivent présentent la logique d'intervention générale, tout d'abord pour les secteurs de concentration et le secteur hors concentration (figure 3), puis pour les secteurs transversaux (figure 4). Pour une meilleure lisibilité, ces deux diagrammes ne présentent pas le détail des activités/opérations prévues, mais font référence aux secteurs visés. Cette logique d'intervention présente également la correspondance entre les activités envisagées dans le DCP et les priorités du DSCR.

Un code couleur a été adopté pour la présentation de la logique d'intervention :

- Sur fond coloré sont présentés les trois secteurs de concentration de l'aide française : jaune pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, rose pour le développement du secteur productif et bleu pour la santé ;
- En encadrement pointillé est présenté le secteur hors concentration (approvisionnement en eau potable) ;
- Sur fond gris clair sont présentés les secteurs transversaux de l'aide française (gouvernance et état de droit ; enseignement supérieur et recherche et échanges sportifs inter-îles).

Figure 3 – Logique d'intervention générale – secteurs de concentration et hors concentration

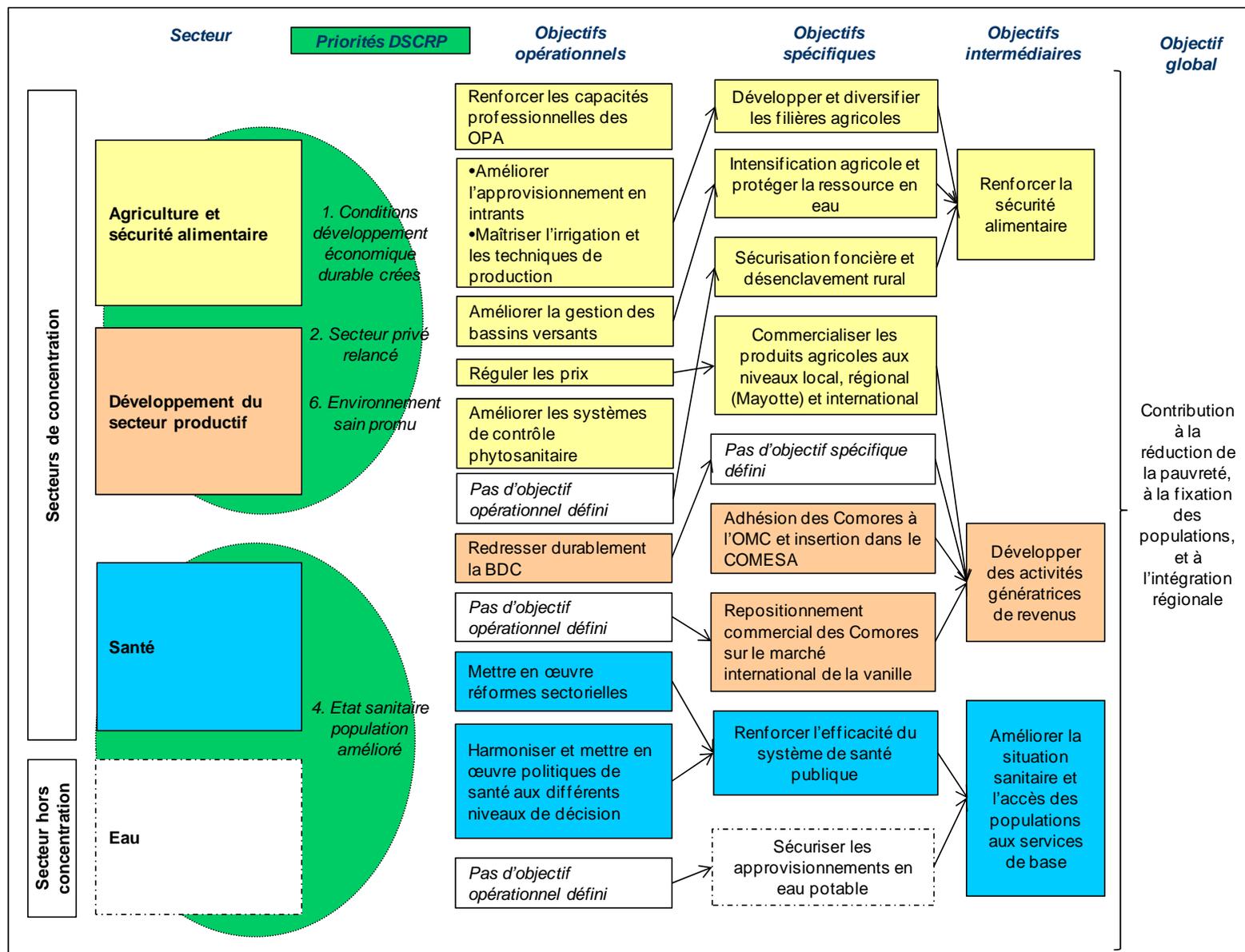
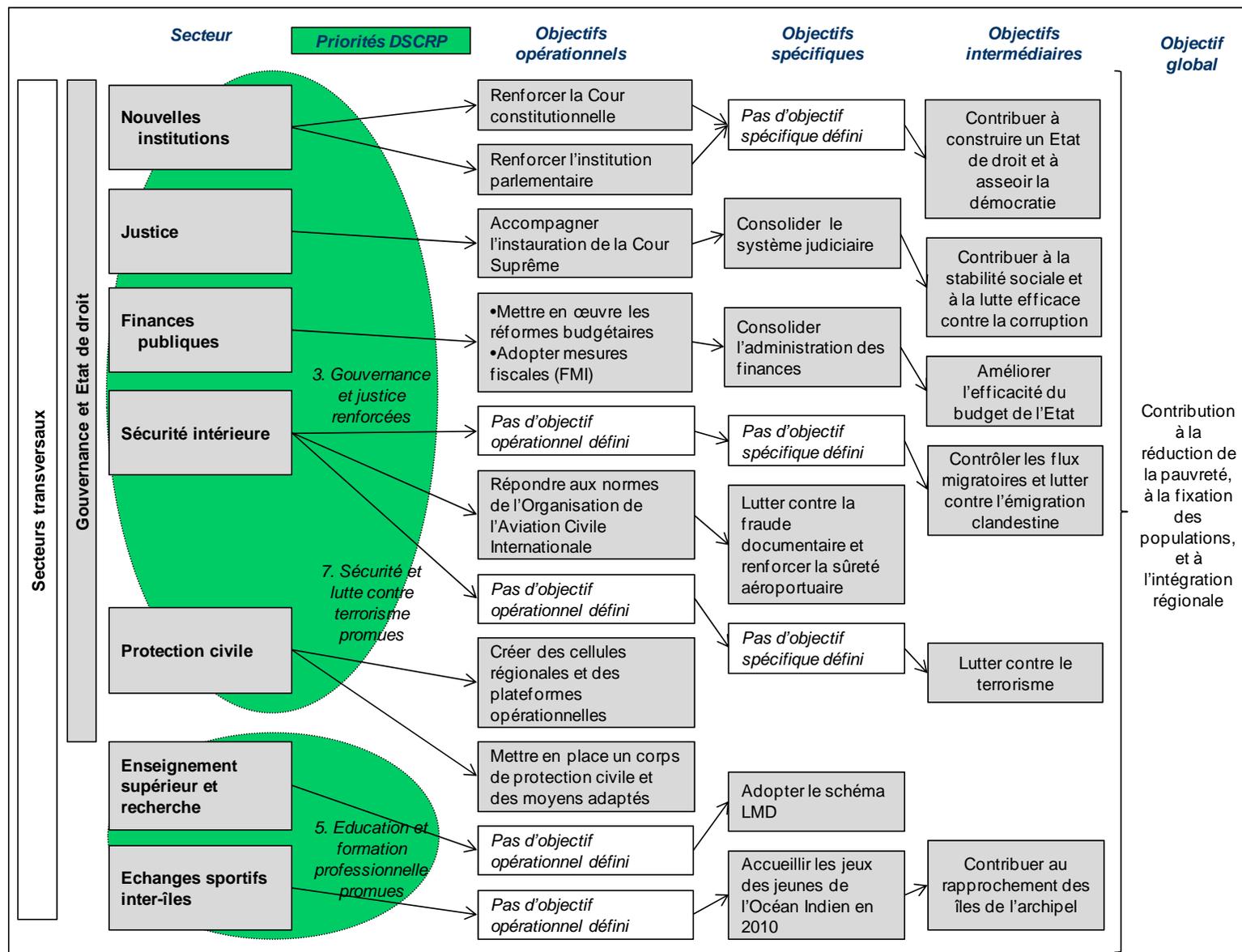


Figure 4 – Logique d'intervention générale – secteurs transversaux



4.2 Les financements mis en œuvre et instruments utilisés par la Coopération française

Cette section présente les financements effectivement déployés par la coopération française ainsi que les instruments utilisés. Les liens et comparaisons avec la stratégie poursuivie, telle que présentée par la logique d'intervention, sont soulignés lorsque cela est pertinent.

Les tableaux et figures de cette section se fondent sur les données présentées dans la cartographie (annexe 4). Ces données ont été recueillies auprès des différents acteurs, en particulier l'AFD, le MAEE, le MINEFI, le MI et la coopération régionale (pour les FCR Mayotte et Réunion). Elles ont fait l'objet de recoupements et de vérification avant le traitement analytique.

Cette section présente tout d'abord (i) un aperçu général de l'aide de la coopération française à l'UC, puis (ii) la distribution sectorielle et (iii) géographique des financements, et enfin (iv) les moyens et outils des différents acteurs français, (v) une analyse de leur complémentarité, et (vi) les mécanismes de dialogue politique et technique.

4.2.1 Aperçu global

L'aide française prévue sur la période 2006-2010 est présentée dans l'annexe « Programmation indicative des actions » du Document Cadre de Partenariat (cf. annexe 2). Les enveloppes financières, détaillées par secteur, s'élevaient globalement à 18,3 M EUR qui restaient à décaisser sur les actions déjà engagées, et une fourchette indicative de 61 à 70 M EUR pour les nouveaux engagements sur la période 2006-2010.

Ce montant ne représente pas tous les moyens mobilisés sur fonds publics français au profit des Comores comme par exemple les ressources provenant des crédits du Fonds Mondial Sida, Tuberculose Paludisme dont la France est un des donateurs majeurs.

Face à ces engagements, les autorisations¹³ de programmes sur la période 2006-2010 se sont élevées à 59,88 M EUR (voir tableau ci-dessous), soit entre 68% et 76% des fourchettes indicatives prévues par le DCP.

¹³ Pour l'AFD : les « Autorisations » correspondent aux montants que les instances de décision (Conseil d'administration) de l'AFD autorisent à mettre en œuvre ; les « Engagements » correspondent aux montants indiqués dans les conventions de financement signées avec les bénéficiaires / partenaires ; et les « Décaissements » correspondent aux montants réellement versés sur ces contrats.

Pour le MAEE : AE, autorisations d'engagement.

Pour le Ministère de l'Intérieur, l'enveloppe budgétaire allouée a été consommée.

Tableau 2 – Aide de la coopération française à l’Union des Comores, 2006-2010
(engagements pour l’AFD, autorisations d’engagement pour le MAEE et enveloppe budgétaire pour le Ministère de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration, en M EUR)

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
MAEE (a)	1,65	1,96	0,70	2,22	1,15	7,68
MAEE - AT (b)	1,53	1,18	1,70	0,81	1,31	6,53
MAEE - Aide budgétaire (c)	2,00	0,45	0,83	0,30	0,00	3,58
AFD (d)	4,55	13,20	0,30	1,40	15,60	35,05
MIIIINDS / MI (PCUC) (e)	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00
MINEFI– Aide budgétaire (f)	0,00	0,00	1,60	2,00	0,00	3,60
FCR Mayotte et Réunion	0,41	0,24	0,10	0,37	0,32	1,45
Total	12,14	17,02	5,23	7,11	18,38	59,88

Source : Annexe 4, sur base des données de la coopération française

Nota :

- a) Comprend les autorisations d’engagement pour l’ensemble des activités du MAEE hors assistance technique
- b) Assistance technique, y compris Alliance française. Pour 2009, il est à noter que le montant est supérieur dans certaines notes du MAEE.
- c) Ces aides budgétaires ont été les suivantes :
 - (2005 : compétition sportive avec Mayotte: 1 M EUR)
 - 2006 : élections: 1 M EUR ; salaires fonctionnaires: 1 M EUR
 - 2007 : élections: 0.45 M EUR
 - 2008 : salaires fonctionnaires: 0.825 M EUR
 - 2009 : élections: 0.3 M EUR
 - 2010 : 0 M EUR
 - (2011 : renforcement capacités institutionnelles: 0.4 M EUR).
- d) Non compris l’aide budgétaire du Trésor français.
Les interventions de l’AFD ont été classées par année en fonction de l’année de signature de la convention de financement. 2 projets font exception: « Ligne de crédit au réseau de microfinance SANDUK » et « Santé maternelle Anjouan » pour lesquelles la convention de financement a été signée en 2011. Etant donné que 2011 est hors champ de cette évaluation et par souci de clarté pour la représentation sous forme de tableau, les années d’octroi (2010) ont été reprises pour ces deux projets.
- e) Le PCUC a été initié par le MAEE. Une subvention de 2 000 000 € a été allouée au programme en tranches annuelles de crédits de paiement. A ce coût de 2 M EUR pour le programme il faut ajouter le coût de 460 000 € de l’assistance technique, déjà prise en compte au niveau MAEE. D’abord affectés au programme 209 « solidarité » du MAEE, les crédits ont ensuite été portés par le programme 301 « codéveloppement » à partir de 2007 puis « développement solidaire et migrations » du Ministère de l’Intérieur¹⁴. Le MIIIINDS a pris la relève du MAEE le 1^{er} janvier 2008¹⁵.
- f) Sur la période, deux aides budgétaires du Trésor français ont été mises en place, en 2008 et en 2009, par l’intermédiaire de l’AFD :
 - L’aide budgétaire de 2008 était affectée à l’apurement des arriérés de l’Union à l’égard de la BAD.
 - L’appui financier de 2009, une subvention de 2 M EUR, « sera ciblé sur l’apurement des arriérés de l’Union des Comores vis-à-vis de l’AFD à hauteur de 1 014 708 EUR et sur le paiement d’arriérés de salaires de fonctionnaires civils comoriens à hauteur du solde du financement¹⁶ ».

¹⁴ Ministère chargé de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité Nationale et du Développement Solidaire (MIIIINDS), puis Ministère de l’Intérieur, de l’Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l’Immigration ensuite.

¹⁵ Rapport d’évaluation du programme de codéveloppement, Janvier 2011, p. 26

¹⁶ Convention AFD - UC 5 mars 2009.

Les décaissements se sont élevés à 38,64 M EUR sur la période (voir tableau ci-dessous). Le taux de décaissement tous acteurs confondus sur la période est de 65%. Il est à noter que certaines des interventions prévues soit par le MAEE, soit par l'AFD n'ont pas été réalisées ou n'ont pas donné lieu à des décaissements. Ceci étant, des interventions non prévues ont été réalisées (certaines aides budgétaires Trésor par exemple).

Tableau 3 – Aide de la coopération française à l'Union des Comores, 2006-2010

(décaissements pour l'AFD, crédits de paiement consommés pour le MAEE et montants attribués pour le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, en M EUR)

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
MAEE (a)	1,65	1,18	1,02	1,02	1,25	6,12
MAEE - AT (b)	1,53	1,18	1,70	0,81	1,31	6,53
MAEE - Aide budgétaire (c)	2,00	0,45	0,83	0,30	0,00	3,58
AFD (d)	3,22	4,51	0,30	1,03	6,41	15,46
MIINDS/MI (PCUC) (e)	0,10	0,20	0,40	0,60	0,60	1,90
MINEFI – Aide budgétaire (f)	0,00	0,00	1,60	2,00	0,00	3,60
(FCR Mayotte et Réunion	0,41	0,24	0,10	0,37	0,32	1,45
Total	8,91	7,75	5,95	6,13	9,89	38,64

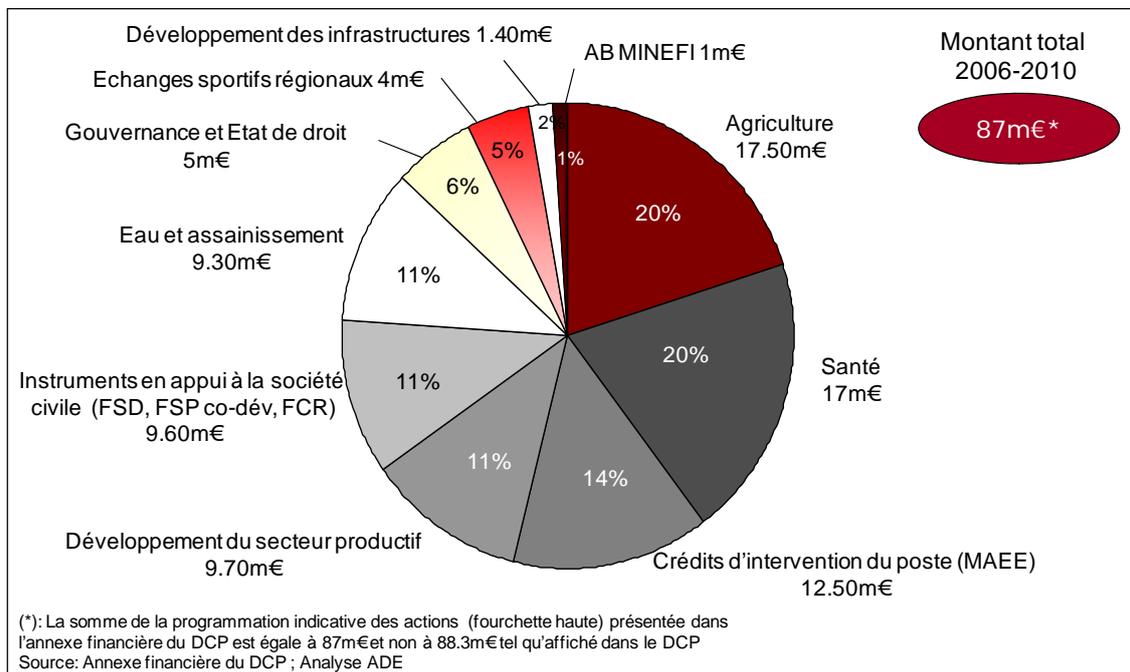
Source : Annexe 4, sur base des données de la coopération française

A cette aide publique au développement s'ajoutent les appuis réalisés par la coopération décentralisée autres que ceux de La Réunion et de Mayotte et les ONG, qui ne font pas l'objet de statistiques globales.

4.2.2 Distribution sectorielle

La figure ci-dessous présente, sur base de l'annexe financière du DCP, la distribution sectorielle telle qu'initialement prévue par la programmation indicative des actions du DCP. Cette distribution sectorielle reflète les différents secteurs visés par le DCP tel qu'exprimé par la logique d'intervention, en particulier : les secteurs de concentration (santé, agriculture et secteur productif), le secteur hors concentration (eau), et les secteurs transversaux (gouvernance et Etat de droit, enseignement supérieur et recherche, et échanges sportifs). L'annexe financière du DCP mentionne également un appui au développement des infrastructures, une aide budgétaire du MINEFI, et des appuis à la société civile tels que le ceux dans le cadre du FSD qui ne sont pas détaillés dans le corps du DCP (et *a fortiori* qui n'apparaissent pas dans la logique d'intervention).

Figure 5 – Distribution sectorielle des financements telle que prévue par le DCP, 2006-2010 (en M EUR)



La figure ci-dessous présente la distribution sectorielle effective des autorisations / autorisations d'engagements de la coopération française. La santé est le secteur qui a reçu le plus d'autorisations (23% de l'enveloppe totale), suivie du secteur productif (19%), de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et de l'eau (9% chacun). Les autorisations pour la gouvernance et l'état de droit représentent 7% de l'enveloppe totale, tandis que les aides budgétaires, du Trésor et du MAEE, représentent 12% des autorisations. L'appui à la société civile (à travers le programme de codéveloppement, le FSD et les FCR) représente 10% des autorisations.

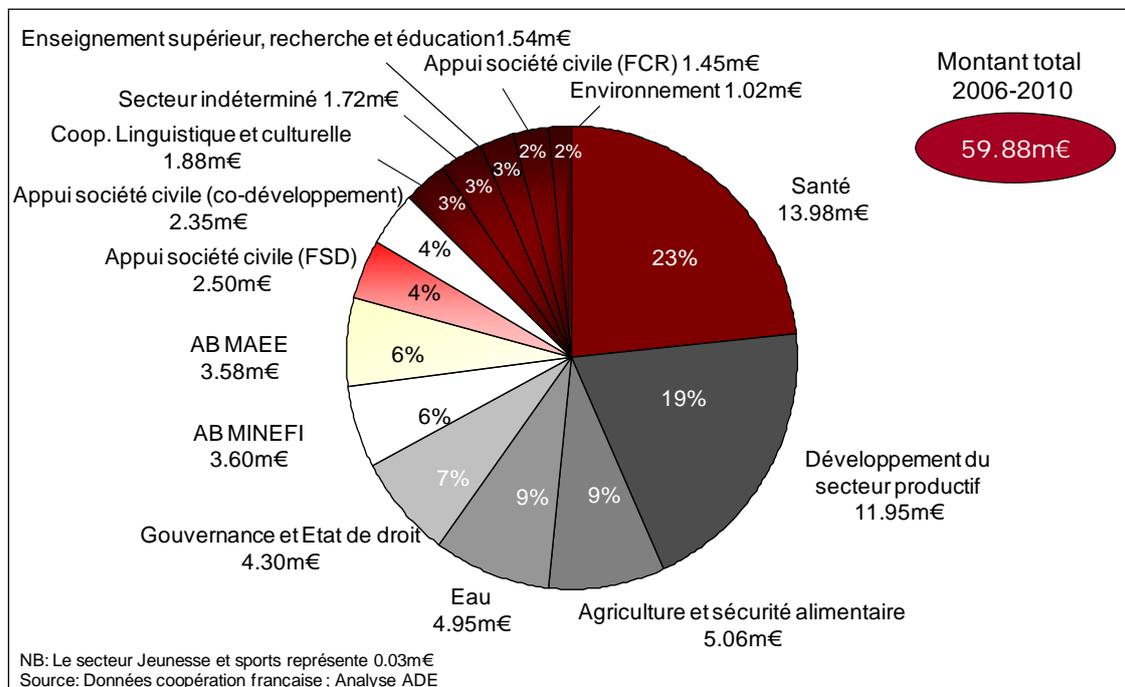
La distribution sectorielle effective diffère de la distribution initialement envisagée dans le cadre du DCP sur les principaux points suivants :

- L'agriculture a reçu, en valeur relative, plus de la moitié moins d'autorisations qu'initialement prévu (9% contre 20%) ;
- Le secteur productif a reçu, en valeur relative, bien plus d'autorisations qu'initialement prévu (19% contre 11%) ;
- Les aides budgétaires du MAEE représentent 6% des financements totaux ; celles-ci n'étaient pas prévues dans le cadre du DCP ;
- Les aides budgétaires du MINEFI ont été plus importantes qu'envisagé (6% contre 1%) ;
- Les engagements financiers en matière d'appui à la gouvernance et à l'état de droit ont été relativement conformes aux prévisions mais ont été surtout concentrés dans le domaine des finances publiques. L'appui à la justice n'a pas été mobilisé par manque de crédits disponibles et suite au départ rapide de l'AT. De même, les appuis spécifiques envisagés par le DCP aux nouvelles institutions, à la sécurité intérieure et à la protection civile n'ont pas été mobilisés.

Il est à noter que le poids des trois secteurs de concentration a représenté 51% des autorisations de programmes ce qui est finalement une faible concentration de l'aide dans les secteurs de concentration.

Figure 6 – Distribution sectorielle des financements de la coopération française, 2006-2010 (en M EUR)

(autorisations pour l'AFD, autorisations d'engagement pour le MAEE et enveloppe budgétaire allouée pour le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration)



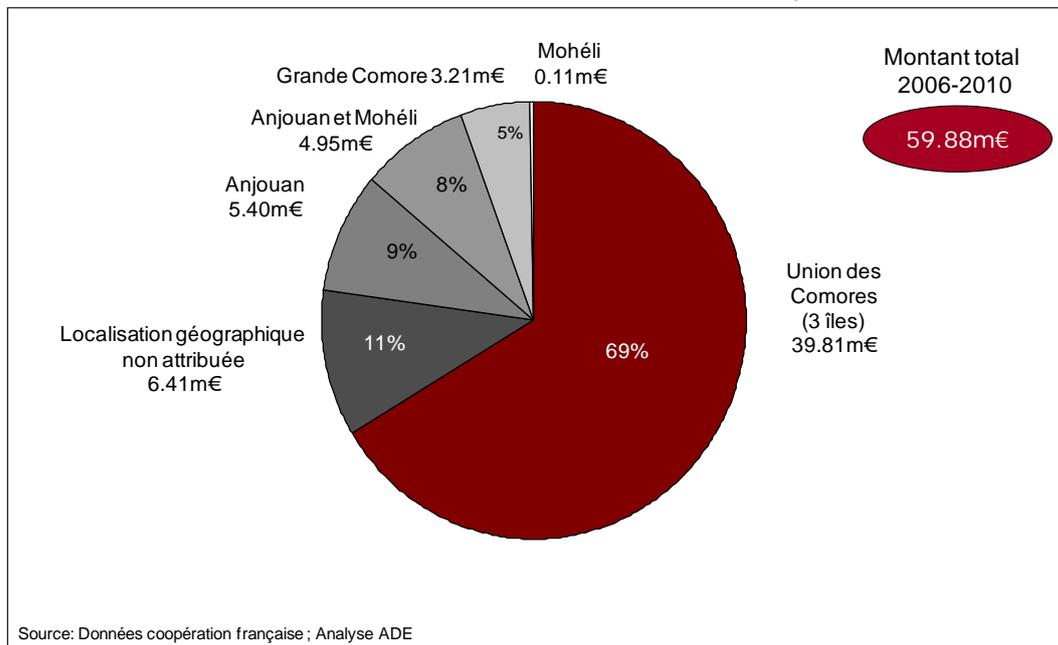
4.2.3 Distribution géographique

La figure ci-dessous présente la distribution géographique des financements de la coopération française. 69% des financements ont bénéficié aux 3 îles de l'Union des Comores, 9% à Anjouan, 8% à Anjouan et Mohéli, et 5% à la Grande Comore. Il est à noter que l'information relative à la localisation des projets n'était pas disponible pour 11% des autorisations/autorizations d'engagement.

Il n'y a donc pas eu de préférence géographique forte en faveur d'une île ou d'une autre. Les instruments du SCAC ne sont en principe pas déterminés géographiquement. L'assistance technique du MAEE, basée au sein des ministères de l'UC, a une portée nationale. La plupart des bourses sont revenues aux cadres de l'administration de l'UC. Le FSD n'est en principe pas ciblé géographiquement bien que le FSD 2004 ait mis l'accent sur l'île d'Anjouan. 72% des engagements financiers de l'AFD ont bénéficié à des structures ayant une portée nationale (p.ex. gouvernement de l'UC, SNAC, et BDC).

Figure 7 – Distribution géographique des financements de la coopération française, 2006-2010 (en M EUR)

(autorisations pour l'AFD, autorisations d'engagement pour le MAEE et enveloppe budgétaire allouée pour le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration)



4.2.4 Moyens et outils déployés par acteur français

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Le MAEE dispose de plusieurs outils pour financer ses actions de coopération :

- des projets sur ressources du **Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP)** qui représentent, en termes financiers, la part la plus significative de la programmation annuelle ; cependant les ressources FSP ont été limitées sur la période (cette diminution n'est pas spécifique aux Comores mais reflète la politique de restriction budgétaire).
- des **crédits d'intervention** en appui aux secteurs prioritaires de la coopération pour des soutiens en études, organisation de manifestations, équipement en matériel des services des partenaires ;
- le **soutien à une politique de formation et de mobilité** (bourses) : pour permettre à des cadres comoriens de l'administration ou de secteurs clés du développement comorien de se former sur des durées courtes, moyennes ou longues ;
- une mise à disposition **d'assistance technique et de volontaires internationaux** (voir ci-dessous).

La politique de coopération comporte également un soutien aux actions de Coopération décentralisée menées par des collectivités territoriales françaises en faveur des îles ou mairies des Comores au travers de conventions signées.

Aux actions de coopération bilatérale menées par la France s'ajoutent les actions des organismes internationaux, dont la France est l'un des bailleurs, par exemple le FMI, la Banque mondiale, la BAD Le SCAC est l'interlocuteur clé sur ces dossiers comme par exemple, sur le Fonds Mondial qui agit contre trois maladies (SIDA, paludisme, tuberculose).

Durant la période 2004-2011, les projets FSP mis en œuvre ont été les suivants. En dehors des ressources disponibles pour les deux FSD, il n'y a finalement eu qu'un seul projet FSP sur la période du DCP, le programme de co-développement :

Tableau 4 – Projets FSP mis en œuvre durant la période 2004-2011

N° projet	Intitulé	Montant total	Date de fin
1998-55	Programme de développement local aux Comores	3 048 980 €	31/12/2005
2000-21	Programme d'appui aux OP agricoles	381 122 €	31/08/2005
2000-98	Crédits déconcentrés/Fonds social de développement	457 347 €	23/05/2005
2004-22	Crédits déconcentrés/Fonds social de développement	1 000 000 €	08/12/2007
2005-66	Programme de co-développement avec l'UC	2 000 000 €	10/04/2009
2009-2	Crédits déconcentrés/Fonds social de développement	1 500 000 €	20/05/2012
2010-5	Appui au renforcement des administrations financières	500 000 €	01/09/2013

Source : MAEE

L'AT a connu une importante diminution au cours de la période 1996-2006, baisse qui s'est poursuivie au cours de la période du DCP. Durant la période 1996 – 2005, les trois quarts des postes de l'AT française ont été supprimés, le nombre d'AT passant de 70 en 1996 à 22 en 1998, 14 en 2000, et 17 en 2005. Les dépenses d'assistance technique (Titre IV pour le MAEE) ont diminué d'environ 60% durant cette période. Cette diminution était conforme à la politique de diminution des effectifs d'assistance technique appliquée par la France dans l'ensemble des pays partenaires.¹⁷

Les AT en poste tout au long de la période 2006-2010 ont été au nombre de huit : le conseiller du Ministre des Finances, l'expert auprès de la BC¹⁸, le conseiller en sûreté aéroportuaire, le conseiller du ministre de l'Education, le conseiller auprès du ministre de la Santé, le médecin urgentiste, le chef de projet co-développement¹⁹ et le Volontaire International (VI) pour la maintenance de l'observatoire du Karthala²⁰. Le directeur et le VI rattachés à l'Alliance française ont également été présents tout au long de la période. Il est à noter que 10 AT supplémentaires (y inclus deux rattachés à l'AF) étaient également présents en 2006.

Agence Française de Développement

Les modes opératoires de l'AFD

L'AFD dispose d'un double statut d'établissement public industriel et commercial participant à l'action extérieure de la France, et d'établissement financier spécialisé. **Banque spécialisée dans le financement de projets de développement**, l'AFD poursuit, à ce titre, les objectifs d'une institution financière : emprunts de ressources sur les marchés internationaux et financements de projets. L'agence est aussi une **agence de coopération**, principal opérateur de la politique française de solidarité avec les pays les plus pauvres, notamment les 14 pays prioritaires de la politique de coopération française. À ce titre, elle octroie des subventions ou des prêts à des taux fortement concessionnels ou intervient par l'intermédiaire d'une assistance technique, en particulier dans les secteurs non rentables comme l'éducation ou la santé et, plus généralement, dans l'ensemble des secteurs visés par les objectifs du millénaire pour le développement. Les domaines de la gouvernance, de l'enseignement supérieur et de la coopération culturelle demeurent des domaines du MAEE, qui intervient par une assistance technique du ministère et par des dons financés sur ressources budgétaires.

¹⁷ De 1996 à 2005 les effectifs globaux d'assistants techniques sont passés de 4611 à 1742. Ils n'étaient plus que de 967 en 2011 (Sénat : Projet de loi de finances pour 2012).

¹⁸ Le poste de conseiller à la BCC a été créé en 2007.

¹⁹ Le poste de chef de projet co-développement a été fermé en décembre 2010.

²⁰ Ce poste a été transformé en 2010 par un VI « Campus France ».

L'AFD intervient par l'intermédiaire d'un réseau d'agences qui ont en charge l'identification des projets dans les secteurs de concentration retenus par les DCP et les CIP, en cohérence à la fois avec les stratégies-pays de la France et les stratégies du pays concerné. Dans les 14 pays prioritaires, l'AFD peut financer les projets sur dons, ce qui est généralement le cas de l'Union des Comores.

Pour la mise en œuvre des projets, l'AFD mandate souvent une maîtrise d'ouvrage déléguée. L'un des facteurs clef de la réussite d'un projet est en effet la définition claire des rôles des différents intervenants. Le **maître d'ouvrage** du projet est l'entité juridique qui a la responsabilité de mener à bien le projet, en mobilisant et en coordonnant les ressources financières et humaines nécessaires, en vue d'atteindre l'objectif fixé. Cette spécificité conduit au transfert de la maîtrise d'ouvrage au Partenaire avec lequel une convention d'ouverture de crédit est signée. Il revient au partenaire de mettre en œuvre le projet. Cette modalité repose sur une relation de confiance et de partenariat qui impose des exigences de part et d'autre. L'Etat, qui devient maître d'ouvrage, exerce des responsabilités sur la conduite des actions prévues par le projet et sur le choix du responsable du projet, des entreprises et des règles de sélection, sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage, les procédures de règlement et les modalités de suivi. Pour l'AFD, il s'agit de définir des conditionnalités pertinentes et des modalités de versement des fonds, de prévoir une assistance technique adaptée et encadrée par le partenaire, de concevoir un contrôle adapté et d'organiser une supervision et un suivi des différentes composantes du projet.

Le **maître d'œuvre** intervient lorsque le projet nécessite de mobiliser des compétences. Néanmoins, le maître d'œuvre reste un prestataire qui doit rendre des comptes au maître d'ouvrage. Une **maîtrise d'ouvrage déléguée** est mandatée lorsque le maître d'ouvrage n'a pas vocation à piloter de façon opérationnelle les activités du projet. Le maître d'ouvrage délégué va alors réaliser le projet en lieu et place du maître d'ouvrage qui est tenu au courant de l'avancement du projet.

Aux Comores, l'AFD intervient fréquemment selon cette formule qui a l'avantage de favoriser l'utilisation des compétences locales et de ne pas nécessiter le recrutement par les agences d'un personnel technique important. Ce mode d'exécution impose une co-gestion qui demande au partenaire une forte implication. En raison du peu de compétences disponibles dans le pays, le recrutement de maîtres d'ouvrages délégués s'est cependant parfois avéré délicat et l'effet structurant d'appropriation prend nécessairement du temps.

Le rôle de base de l'AFD en faveur du développement économique est d'accorder des prêts pour financer des projets à des conditions plus favorables pour les bénéficiaires que celles des marchés. Dans les pays les plus pauvres de la ZSP, et en particulier dans l'Union des Comores, l'AFD intervient par des subventions.

La mise en œuvre de projets, qui doivent être approuvés par le Conseil d'Administration de l'AFD, est le moyen privilégié de mise en œuvre de ces subventions. Certains projets sont financés à travers la Commission de l'Océan Indien, COI, et par le FFEM. L'assistance technique intervient habituellement en outil de soutien à ces projets, en général dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée.

Durant la période 2006-2010 les interventions de l'AFD ont porté sur les trois secteurs de concentration retenus par le DCP (développement du secteur productif, santé, et agriculture et développement rural) ainsi que sur l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement dans le cadre des 20% de l'aide bilatérale hors concentration. Ces interventions représentent 86% des autorisations d'engagement de l'AFD sur la période (voir tableau ci-dessous). Les interventions dans le secteur du développement du secteur productif et celui de la santé ont bénéficié d'un soutien financier important (60% des autorisations d'engagement de l'AFD sur la période). L'intervention de l'AFD dans le secteur de la santé fait l'objet d'une analyse détaillée (section 5.1 et volume 2A).

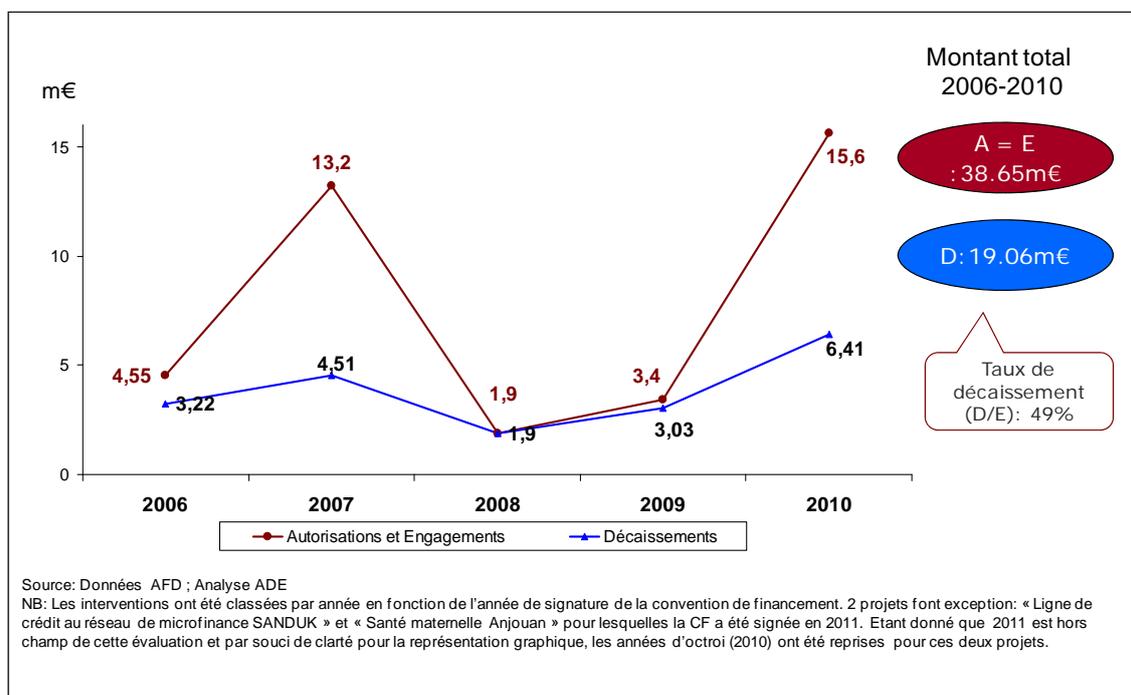
Tableau 5 – Distribution sectorielle des autorisations de l'AFD, 2006-2010

Secteurs	Autorisations (en euros)	%
Développement du secteur productif	11.600.000	30%
Santé	11.600.000	30%
Agriculture et sécurité alimentaire	5.050.000	13%
Eau	4.950.000	13%
AB MINEFI	3.600.000	9%
Secteur indéterminé	1.050.000	3%
Environnement	799.000	2%
Total	38.649.000	100%

Source : AFD

La figure ci-dessous présente l'évolution des autorisations, des engagements et des décaissements au cours de la période 2006-2010.

Figure 8 – Evolution des financements de l'AFD, 2006-2010
(autorisations, engagements et décaissements²¹, en M EUR)



Les engagements ont représenté entre 70% et 84% des fourchettes indicatives d'engagements²² prévus pour l'AFD par le DCP.

Les autorisations sont égales aux engagements au cours de la période. Le niveau des autorisations est relativement faible en 2006, 2008, et 2009, 2008 étant l'année où les autorisations sont à leur niveau le plus bas (1,9 M EUR). En 2007 et 2010, les autorisations sont à des niveaux élevés (entre 13 M EUR et 15,6 M EUR).

Le taux de décaissement sur la période est relativement faible (49%). Cependant, les décaissements sont proches des autorisations pour 2006, 2008 et 2009. De plus, 2010 voit

²¹ Cf. note tableau 1.

²² Elles comprennent en réalité un reste à décaisser (7,9 M EUR) et de nouveaux engagements pour la période 2006-2010 (38 M EUR pour la fourchette basse et 47 M EUR pour la fourchette haute).

une reprise des décaissements, avec des niveaux encore non atteints au cours de la période. Par ailleurs, étant donné que les projets ont une durée d'exécution de 4 à 5 ans, les données relatives aux décaissements sont à considérer avec prudence. Par exemple, les financements accordés en 2010 (qui représentent plus de 40% des autorisations globales) vont être décaissés entre 2011 et 2014 donc en dehors de la période de revue.

La faiblesse des contreparties comoriennes en termes de gestion et de maîtrise d'ouvrage explique ces évolutions. L'instabilité institutionnelle et politique du pays a accentué la situation, particulièrement lors de la crise d'Anjouan. L'Union des Comores est d'ailleurs classée rouge dans le cadre de viabilité de la dette, et l'AFD n'est donc pas autorisée à y réaliser de prêts souverains²³.

Il est prévu que cette reprise des financements se poursuive en 2011 et 2012 en raison de « L'adoption de modes opératoires adaptés au contexte (renforcement des capacités des contreparties, constitution de cellules projets efficaces), et le respect de l'alternance politique constatée depuis la mise en place de la nouvelle constitution de 2001 permet d'être raisonnablement optimiste, et d'envisager une augmentation progressive de la capacité d'absorption du pays²⁴ ». En conséquence, les prévisions pour 2011 et 2012 sont les suivantes : 2011 : 6,7 M EUR d'autorisations²⁵ et 6,7 M EUR d'engagements ; 2012 : 15,5 M EUR d'autorisations²⁶ et 9 M EUR d'engagements.

On peut d'autre part noter que l'AFD n'intervient pas seulement aux Comores par des projets, mais aussi par l'intermédiaire :

- de sa filiale **Proparco** en appui à l'Exim Bank, mais, en raison du faible développement du secteur productif privé, elle n'est pas intervenue dans les autres domaines.
- du Centre d'études financières, économiques et bancaires, CEFEB, qui dispense des formations et a permis depuis la création de celui-ci à 70 stagiaires comoriens de participer à des formations dispensées en France ;
- des projets financés à travers la Commission de l'Océan Indien, COI, et qui concernent les Comores ;
- du FFEM, qui apporte un appui au Parc Marin de Mohéli, dans le cadre du soutien au réseau des aires marines protégées²⁷.

Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, MINEFI

Durant la période 2006-2010, les interventions du MINEFI, en dehors des interventions au travers des institutions multilatérales, ont essentiellement concerné les deux aides budgétaires du Trésor français mises en place.

- L'AB 2007 de 1,6 M EUR permettait l'apurement des arriérés de l'Union à l'égard de la BAD, ce qui, selon la convention de financement, devait permettre « le retour de la communauté internationale » aux Comores.
- En 2009, l'AB de 2 M EUR était ciblée sur l'apurement des arriérés de l'Union des Comores vis-à-vis de l'AFD (environ 1 M EUR) et sur le paiement d'arriérés de salaires de fonctionnaires civils comoriens à hauteur du solde du financement²⁸.

Ces aides budgétaires ne posent pas de problèmes de déboursement mais uniquement de suivi du respect des conditionnalités, contrôle assuré sur place par l'AFD. Elles ont fait l'objet

²³ Prêts garantis par l'Etat.

²⁴ Fiche pays AFD. Août 2011.

²⁵ 6.7 M EUR subventions dont : Adduction d'eau potable à Mohéli (octroyé en juillet 2011 – 4.2 M EUR) ; Microfinance (octroyé en juillet 2011 – 1 M EUR) ; Adduction d'eau potable à Anjouan (prévision 1.5 M EUR + 4.5 M EUR délégués par l'UE).

²⁶ 15.5 M EUR subventions dont : Santé (7 M EUR) ; Parc Marin de Mohéli (3 M EUR) ; Adduction d'eau potable à Grande Comore (5.5 M EUR).

²⁷ Projets COI : Surveillance épidémiologique dans les îles du sud-ouest de l'Océan Indien (6 M EUR) ; Lutte contre les catastrophes naturelles (2 M EUR). Projets FFEM : Adaptation aux changements climatiques (3.6 M EUR) ; Réseau des aires marines protégées (700 k€).

²⁸ Convention AFD - UC 5 mars 2009.

d'une étude de cas dans le cadre de cette évaluation qui est dans le détail dans les analyses sectorielles (section 6.2.2 et volume 2A).

*Le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*²⁹

L'intervention du Ministère de l'Intérieur sur l'aide au développement aux Comores a débuté en janvier 2008 avec le passage du PCUC au MIIINDS. Les fonds attribués au projet ont été entièrement consommés en mars 2011 (clôture du projet). Ce programme fait l'objet d'une étude de cas dans le cadre de cette évaluation et est présenté en détail dans les analyses sectorielles (section 7.1 et volume 2A).

4.2.5 Mécanismes de dialogue politique et technique

Les modalités du dialogue n'ont pas été explicitement définies dans le DCP et aucun mécanisme structuré de dialogue n'a été mis en place durant l'exécution du DCP. Il était néanmoins prévu des réunions régulières pour assurer le suivi de la stratégie fixée par le DCP et une revue à mi-parcours pour évaluer la mise en œuvre, qui n'a finalement pas été réalisée. Concernant le dialogue technique, les modalités de ce dialogue ont été précisées au niveau des documents de projet et ce dialogue a porté sur la gestion des projets et peu sur les aspects de réformes sectorielles.

Lors de la préparation du DCP, des échanges sur le document entre le MAEE et le MIREX, qui est signataire du document ont eu lieu, Cependant, la préparation du document n'a pas donné lieu à des échanges structurés impliquant les différents ministères concernés par les secteurs du DCP. Dans la mise en œuvre et le suivi, le MIREX a été peu impliqué et c'est plutôt le CGP en sa qualité de coordinateur de l'aide qui a été impliqué dans le suivi de la mise en œuvre des projets.

Le contexte politique de la première période de mise en œuvre du DCP a accaparé le dialogue, qui s'est centré sur les aspects politiques dans le cadre de la mise en place du GTHN (cf. encadré ci-dessous) et a quelque peu marginalisé le dialogue technique. Cependant, dans le cadre de la préparation des réunions de ce groupe, des séances de travail étaient organisées localement sur les réalisations du DCP. Par ailleurs, les échanges du sous groupe « *coopération régionale* » ont permis d'approfondir le dialogue sur les aspects sectoriels.

S'il n'y a pas eu de révision formelle du DCP, des ajustements ad hoc ont été intégrés pour tenir compte des avancées ou des difficultés dans les secteurs. A partir de 2010 (fin théorique de la période d'exécution du DCP), le dialogue a porté sur le bilan de la mise en œuvre du DCP et sur l'évaluation externe et les perspectives de coopération future.

²⁹ Les compétences du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire ont été transférées au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration par décret du 25 novembre 2010.

Le Groupe Technique de Haut niveau (GTHN)

Un groupe technique de haut niveau a été institué suite à l'entretien entre le Président de l'UC et le Président de la République Française en septembre 2007. Il est resté actif jusque fin 2008.

La première réunion du GTHN s'est tenue en juin 2008. L'objectif assigné à ce groupe était de préparer un accord global qui comporterait trois volets :

- Un accord de gestion concertée des flux migratoires ;
- Un accord de coopération régionale ; et
- Un accord définissant les modalités institutionnelles de la coopération régionale.

Il a été créé un groupe de tête, et deux groupes l'un sur la « circulation des personnes et des biens » et l'autre sur la « coopération régionale ». Ce document, même s'il n'a pas été signé, a défini un cadre pour cette coopération régionale autour de 6 thèmes d'intervention.

La structuration du dialogue entre la France et les Comores s'est faite autour du GTHN. Ce dialogue était, en raison des événements, politique, et portait peu sur la mise en œuvre des projets. Cependant, dans le cadre du GTHN, le sous groupe « coopération régionale » a permis de nouer un dialogue technique au travers de la préparation puis de la mise à jour de matrices sectorielles qui priorisaient les actions à mener.

5. La mise en œuvre du DCP dans les secteurs de concentration et hors concentration

Ce chapitre est fondé sur le volume 2A « Analyses sectorielles détaillées ». Il présente les principaux éléments d'analyse pour (i) le secteur de la santé, (ii) le secteur de l'agriculture, (iii) le secteur productif, et (iv) le secteur de l'eau.

La structure type suivante a été adoptée pour la présentation des analyses sectorielles :

- Contexte
- Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention (avec un accent sur chacun des projets sélectionnés pour les études de cas)
- Principaux résultats atteints dans le secteur
- Principales difficultés rencontrées

5.1 Le secteur de la santé

Contexte

L'état de santé des populations de l'Union des Comores, s'est amélioré sur ces dernières années. Les indicateurs suivants illustrent cette situation (i.e. *Politique Nationale de Santé 2005*) : l'espérance de vie est passée de 55 ans en 1991 à 63 ans en 2002 ; le taux de mortalité générale de 15,7 à 15,1 pour 1000 entre 1980 et 1991 et le taux de mortalité infantile de 86,2 à 79,3 pour 1000 entre 1991 et 2003. Par contre, le taux de mortalité maternelle reste élevé, malgré une baisse significative de 517 à 381 pour 100 000 naissances vivantes sur la même période.

De façon générale, le faciès épidémiologique des Comores s'est peu modifié et reste dominé par le paludisme, les maladies diarrhéiques, les parasitoses intestinales, la filariose lymphatique, les infections respiratoires aiguës. Ces maladies sont à l'origine d'une mortalité élevée chez les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes.

Le système de santé est organisé en trois niveaux : le niveau central composé du Ministère, l'hôpital de référence El Maarouf et la Pharmacie Nationale; puis de l'administration sanitaire de l'île et des centres hospitaliers régionaux ; au niveau périphérique, des districts sanitaires et des centres médicaux chirurgicaux et urbains ; les postes de santé constituent le tout premier échelon des services de santé.

Le secteur de la santé dispose d'un cadre stratégique défini et relativement complet comprenant une Politique Nationale de Santé adoptée en 2005. Sa mise en œuvre est opérationnalisée dans un Plan National de Développement Sanitaire pour la période 2010-2014. Son coût total est évalué à environ 81,8 milliards de francs comoriens soit 232,5 millions de dollars, environ 16% du financement est disponible au titre de l'aide extérieure et du budget de l'Etat. Le besoin de financement du secteur est important, ce qui nécessite d'une part la recherche de financements complémentaires mais également de prioriser les actions à mener dans des plans opérationnels élaborés sous contrainte financière. Des plans stratégiques et de développement ont été élaborés, sur les ressources humaines et sur le système d'information sanitaire.

Malgré des efforts déployés, notamment en matière de formation et d'équipement, l'offre des services de santé s'est dégradée au cours des années³⁰ en raison de: (i) l'insuffisance du plateau technique, la vétusté du matériel médical et la défaillance de la maintenance; (ii) la faible performance du secteur pharmaceutique; (iii) l'insuffisance de personnel qualifié et la mauvaise gestion des ressources humaines; (iv) la faiblesse du partenariat avec les ONG et la société civile; (v) la construction anarchique des infrastructures sanitaires et (vi) la faible qualité de l'accueil, des services et des soins et du système d'information sanitaire.

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Aperçu général

Le principal partenaire bilatéral du secteur de la santé aux Comores est la France. En 2006, cet appui comportait un dispositif d'assistance technique et divers partenariats régionaux. Avec le transfert de compétences de la santé à l'AFD, les différentes actions de la France devaient progressivement être consolidées dans le projet AFD.

L'appui du DCP au secteur de la santé s'est caractérisé par la mobilisation de plusieurs acteurs français au travers (i) du Projet d'appui au secteur de la santé des Comores (AFD); (ii) des actions de coopérations régionales centrées sur la santé (FCR et ARH); (iii) un dispositif d'assistance technique au Ministère de la santé et dans le système hospitalier jusque fin 2011 (MAEE). Par ailleurs, un soutien aux initiatives locales et ONG internationales, une contribution à des projets multilatéraux (Fonds Mondial, GAVI, etc.) et un appui au renforcement des capacités nationales étaient prévus.

Le PASCO

Le PASCO est un projet de l'AFD d'un montant de 10 millions d'euros mis en œuvre par une cellule projet située auprès de la DNS. Les objectifs spécifiques du projet étaient de renforcer le cadre institutionnel et les capacités du ministère de la Santé (MS) et d'améliorer la disponibilité et la qualité des soins, en visant en particulier la santé maternelle et néonatale et les îles d'Anjouan et de Mohéli.

Ce projet est structuré autour de 3 composantes : (i) renforcement des capacités du MS via un appui conseil technique et logistique de certaines directions; (ii) appui au fonctionnement et à la réhabilitation de deux directions régionales de la santé (Anjouan et Mohéli) et du plateau technique des formations sanitaires ; (iii) mise à disposition d'expertises techniques internationales cliniques et réhabilitation des centres médico-chirurgicaux et des centres hospitaliers régionaux. Les activités réalisées sont détaillées en annexe (volume 2A). Le projet d'une durée de 5 ans (2007-2012) est en cours d'exécution.

En complément du projet PASCO, un dispositif d'assistance technique et une coopération régionale de proximité a été mobilisée. Deux postes d'AT ont été maintenus pendant la phase de transition avec le démarrage du projet AFD : un Conseiller technique auprès du MS chargé de l'appui au Fonds Mondial et d'un rôle de facilitation au rapprochement des divers partenaires, notamment français. Pour la Conseillère technique au service des Urgences de l'hôpital de référence El Maarouf, il s'agissait d'améliorer le fonctionnement du service.

La coopération régionale avec Mayotte prévoyait une coopération dans le domaine de la santé articulée autour de 5 programmes prioritaires: (i) risques sanitaires et veille épidémiologique ; (ii) évacuations sanitaires ; (iii) prise en charge des maladies ; (iv) renforcement des capacités des professionnels de santé et (v) prévention et éducation à la santé et protection de l'enfance. Sur la période, il y a eu une volonté d'officialiser et de rendre visible cette coopération, avec la signature d'un certain nombre de conventions. Si la

³⁰ Politique Nationale de Santé, 2005 et DSRP.

coopération avec la Réunion dans le secteur sanitaire est restée modeste en début de période, elle s'est développée à partir de 2009.

Articulation avec les autres bailleurs

Le secteur de la santé est marqué par la présence de quelques partenaires classiques : l'OMS, l'UNICEF, l'UNFPA, l'AFD, le Fonds Mondial SIDA, Tuberculose et Paludisme, l'ONUSIDA et la BID. D'autres partenaires, comme la Chine et le Qatar financent des investissements et de l'expertise. En dehors de la France, le principal partenaire bilatéral du secteur est la Chine. De nouveaux acteurs arabes (BID, Abou Dhabi, Qatar etc.) sont devenus des interlocuteurs importants dans le secteur. La coordination par le MS des différents partenaires reste peu performante. Le groupe technique sectoriel santé est peu opérationnel et les réunions de coordination sont peu organisées et parfois cloisonnées.

Principaux résultats atteints

Si les interventions ont été en ligne avec les prévisions du moins en ce qui concerne la mobilisation des acteurs, les financements sont en deçà des prévisions en raison du retard dans le démarrage du projet et d'un taux d'exécution du projet à mi-parcours globalement faible. Le PASCO constituait l'axe central de l'action de la France dans ce secteur et devait jouer un rôle d'appui à la mise en œuvre de la stratégie des Comores. Les résultats, à ce stade sont mitigés ; les attentes vis-à-vis du projet restent importantes et les acquis ne sont pas encore visibles.

Le projet et les activités proposées devaient permettre de structurer les politiques et les stratégies dans une perspective de réformes qui pourraient bénéficier d'un second projet. Cet appui à la réforme est resté marginal du moins durant la période du DCP et le temps nécessaire à la montée en puissance du projet qui dans a répondu à sa propre logique de résultats, sans nécessairement s'attaquer aux problèmes structurels du secteur. Cependant, certains axes de réformes ont été initiés, avec le développement d'outils et la mise en place de système d'information³¹. L'expertise technique internationale a été mise à disposition. Une consolidation sera nécessaire afin de capitaliser les approches pilotes développées et garantir l'appropriation des outils élaborés. Les travaux de réhabilitation (infrastructures), les achats d'équipements et les provisions en médicaments étaient en cours.

L'appui aux réformes comme l'approvisionnement en médicaments et la réforme de la PNAC et la gestion hospitalière, composantes initialement absentes du projet, ont été réintroduites et sont des composantes fondamentales d'une approche sectorielle. Le PASCO a jusqu'à présent peu impliqué dans le renforcement des capacités des ressources humaines.

Le dynamisme de la coopération régionale est à souligner, celle-ci s'est développée malgré la suspension des travaux du GTHN. Le FCR, même si les ressources restent modestes, est un outil privilégié et apprécié permettant d'intégrer la problématique des Comores dans un contexte régional, de valoriser l'expertise française et de répondre à une stratégie de coopération globale de la France, en complémentarité du projet PASCO. Sur financement FCR Mayotte, un SAS sanitaire a été construit dans le service des Urgences qui permet de prendre en charge les brûlés graves dans des conditions satisfaisantes avant leur transfert vers le service spécialisé du CH Mayotte. La coopération régionale a également permis la formation des personnels de santé médicaux, paramédicaux, administratifs et techniques et des étudiants et la mobilisation d'expertise et de conseil. La valorisation de l'expertise régionale a été appréciée.

Elle présente néanmoins certaines faiblesses liées au manque de visibilité et de prévisibilité de l'enveloppe financière. Il est aussi important que la coopération régionale puisse travailler directement avec les partenaires locaux et se formalise pour éviter de s'appuyer sur des

³¹ Cf. résultats de l'évaluation à mi-parcours, décembre 2011.

individualités. Les conventions signées vont dans ce sens. L'ensemble des interventions devraient s'inscrire dans un programme annuel ou pluriannuel permettant une plus grande visibilité.

Principales difficultés rencontrées

Le PASCO a connu des retards importants et une difficile montée en puissance: difficultés de trouver une expertise de long terme appropriée, manque d'appropriation dans un premier temps de certaines composantes par le MS, délais administratifs au niveau du maître d'ouvrage et de l'AFD, appels d'offres infructueux. Le taux d'exécution du projet à mi-parcours est globalement faible de l'ordre de 34% (fin 2010). Le retard dans la mise en œuvre du projet a suscité des attentes et des frustrations importantes, notamment sur Anjouan, où les actions de réhabilitation sont attendues depuis 2007 et ont parfois freiné les interventions des autres partenaires.

Le manque d'appropriation par le gouvernement d'un projet dont la cellule devait jouer un rôle d'appui technique à la stratégie du secteur et de coordination globale, explique aussi les résultats mitigés, la cellule ayant été cantonnée, du moins au démarrage au rôle d'une unité de gestion de projet. Par ailleurs, le projet a parfois été perçu comme un instrument de mobilisation d'expertise internationale.

La période de transition avec en parallèle de l'AT classique et une équipe projet PASCO a finalement multiplié les interlocuteurs et les canaux de transmission des informations sans permettre au PASCO de jouer ce rôle de coordination et de pilotage. Le PASCO est maintenant un interlocuteur unique en charge de l'appui de la France dans le secteur. Cela a le mérite de la simplification avec un seul guichet et une plus grande lisibilité des actions. Le PASCO dispose par ailleurs, de financements pour mobiliser la coopération régionale si nécessaire, notamment pour des actions de formation.

Cette volonté de mettre tous les acteurs autour d'une même table s'est traduite par les journées Santé France-Comores. Mais cela reste insuffisant et il est important que le PASCO puisse réellement jouer à l'avenir un rôle fédérateur des acteurs français autour de la politique comorienne et de la programmation du secteur.

5.2 Le secteur de l'agriculture

Contexte

Le secteur agricole contribue à 49% au PIB, occupe plus de 80 % de la population active et génère 90% des recettes d'exportations (essence d'ylang-ylang, vanille, girofle)³². La quasi-totalité des productions vivrières, fruitières et maraîchères, de même que l'élevage et la pêche sont destinées à la consommation locale. Les exportations sont fortement tributaires des variations des cours mondiaux des produits de base et de la concurrence de produits synthétiques de substitution, notamment pour la vanille et l'ylang-ylang. La vanille demeure le principal produit d'exportation agricole et la principale source de devises dans ce domaine. Au cours des années, l'Union des Comores est devenue le premier producteur mondial d'essence d'ylang-ylang.

La stratégie nationale agricole date de 1994³³. Elle marque le désengagement de l'Etat des fonctions d'encadrement, de production et de commercialisation et l'émergence des organisations professionnelles agricoles (OPA). Ces dernières sont jeunes et manquent de

³² Source : Union des Comores, Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, septembre 2009.

³³ Aucune copie (papier ou électronique) de cette stratégie n'a pu être fournie à l'équipe d'évaluation.

moyens et de ressources humaines pour répondre aux besoins ressentis par la communauté rurale face au désengagement de l'État.

Le développement du secteur agricole se heurte à des difficultés, dont le contexte sociopolitique sensible du pays, les contraintes de la triple insularité (en termes d'appartenance et de difficultés de liaison), l'étroitesse et l'imprévisibilité du marché intérieur et les difficultés d'accès au marché extérieur (y compris Mayotte). Pour les cultures vivrières, maraîchères et fruitières, les contraintes sont importantes : gestion de l'eau, accès au foncier, enclavement des zones de production, insuffisance de structures de commercialisation, de transformation/ conservation et d'approvisionnement, et manque d'accès au crédit. La faible diversification et l'absence de valorisation des produits primaires pénalisent les cultures d'exportation.

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Aperçu général

L'AFD est intervenue dans le secteur agricole au travers de 3 interventions sous forme de subvention qui sont toutes liées au projet PREDIVAC : (i) le projet PREDIVAC (3,75 M EUR), (ii) une subvention complémentaire de 550 000 € pour pallier l'augmentation des coûts de la route Hajoho-Jimilimé, et (iii) le financement PAIAC (750 000€) qui vient en complément du PREDIVAC. Ce financement vient compenser le déficit de financement de la Région Réunion, initialement prévu par le DCP.

Dans le cadre des projets PREDIVAC et PAIAC, la plupart des activités prévues telles que présentées dans le cadre logique sectoriel (cf. volume 2A) ont été réalisées. Seules les actions pilotes prévues par le DCP sur le foncier rural et la diffusion du traitement biologique de la cocoteraie n'ont pas été réalisées : elles faisaient partie de la demande d'intervention initiale dans le cadre du PREDIVAC, mais suite à l'étude de faisabilité et faute de ressources financières suffisantes, il a été décidé de ne pas inclure ces activités dans le projet.

Le PREDIVAC

Le PREDIVAC s'est inscrit dans la continuité de la collaboration du MAEE (Projet d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles des Comores, PAOPAC, 2000-2005) et de l'AFD (Projet « filière oignon », 2001-2005) qui avaient appuyé la création d'une organisation faîtière au niveau national (le SNAC) dès 2000.

Le PREDIVAC visait à « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans le milieu rural, à travers l'augmentation des productions et des revenus, et l'accès aux services sociaux de base ». Il était constitué de deux sous-projets : (i) le sous-projet « Appui à la diversification des filières agricoles et au renforcement du SNAC » (1,479 M EUR), dont la maîtrise d'ouvrage était assurée par le SNAC, et (ii) le sous-projet « Contribution au désenclavement et au développement économique de Jimilimé » (1,267 M EUR) qui comprenait deux volets, le volet désenclavement et le volet développement. La maîtrise d'ouvrage du volet désenclavement a été confiée au Commissariat de l'Équipement de l'île d'Anjouan et celle du volet développement à la FADJ. Par ailleurs, une cellule de suivi et de coordination (1,098 M EUR) a été placée sous la responsabilité du Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Énergie, de l'Industrie et de l'Artisanat (MPEEIA). Le projet ne prévoyait pas d'appui institutionnel au Ministère.

Le PREDIVAC, qui a démarré en novembre 2006, a connu de sérieuses difficultés de mise en œuvre et des retards importants dans tous ses volets du fait de la situation politique à Anjouan et de problèmes internes au projet (voir ci-dessous et volume 2A pour plus de détails). La clôture du projet était prévue pour fin 2012.

Articulation avec les autres bailleurs

Les principaux autres bailleurs présents dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sont le PNUD, le FIDA, la Banque islamique de développement et la FAO. Au cours de la période d'évaluation, il n'y a pas eu d'échange d'informations ni de dialogue sectoriel entre les différents bailleurs. Aucune preuve de complémentarités entre le PREDIVAC et les projets mis en œuvre par les autres bailleurs n'a été relevée.

Principaux résultats atteints

Les résultats obtenus dans le secteur sont le reflet des résultats obtenus dans le cadre du projet PREDIVAC et du projet PAIAC.

Globalement, le projet PREDIVAC n'a pas atteint les objectifs qu'il s'était fixé. Les difficultés rencontrées pendant la mise en œuvre du PREDIVAC ont abouti à ce qu'un certain nombre d'activités n'ont pas été mises en œuvre tel qu'escompté initialement ou ont été mises en œuvre avec un retard important, limitant ainsi l'atteinte des résultats prévus. Un certain nombre d'avancées sont cependant à noter :

- L'approche « appui filières » qui avait été introduite par le PAOPAC a été renforcée dans le cadre de PREDIVAC.
- La structuration professionnelle a été globalement limitée mais certaines filières sont en voie d'autonomisation (vanille, ylang-ylang, aviculture).
- Quelques actions pilotes de commercialisation de produits maraîchers (ex tomates, oignons) à Mayotte ont bien fonctionné. Elles n'ont cependant pas permis d'accroître de façon significative le commerce car elles n'ont pas bénéficié d'un suivi approprié du SNAC.
- La route Hajoho-Jimilimé a été construite et inaugurée en décembre 2011, permettant de désenclaver la zone de Jimilimé.

En vue d'accompagner le redressement du SNAC, le projet PAIAC a été réorienté en un dispositif de renforcement des capacités du SNAC. Malgré cela, le SNAC présentait toujours début 2012, après plusieurs années d'appui institutionnel, des faiblesses dans sa gestion administrative et financière et dans sa gouvernance. Dans le cadre du PAIAC, de nouveaux outils de gestion ont été mis en place à la centrale d'achat (CAPAC).

Principales difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées par l'AFD dans ce secteur sont liées aux importantes difficultés rencontrées dans le cadre du PREDIVAC. Le PREDIVAC présentait des faiblesses dans sa conception :

- Le projet, qui visait un nombre important de filières à appuyer, était ambitieux dans sa conception : il présentait une évolution trop importante suite au succès du précédent projet de l'AFD qui ne visait que la filière oignons.
- Le montage institutionnel était complexe et difficile à coordonner de par la multiplicité des secteurs d'interventions et des acteurs. Il a entretenu une confusion des rôles puisque certains acteurs étaient à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre.
- La capacité des acteurs à assurer les maîtrises d'ouvrages était faible et les accompagnements prévus n'étaient pas suffisants, ce qui a entraîné des retards importants durant la mise en œuvre. Par exemple, la FADJ a été créée pour et par le projet pour assurer la maîtrise d'ouvrage des activités de développement à Jimilimé : cette association jeune et peu outillée a été accompagnée par la CAP mais l'accompagnement s'est révélé être insuffisant.

- Le PREDIVAC a assuré l'essentiel du fonctionnement du SNAC sans qu'aucune stratégie de pérennisation financière ne soit dès le départ élaborée pour le SNAC.

D'autre part, la dépendance du projet vis-à-vis de financements complémentaires de bailleurs ou projets extérieurs a également réduit l'efficacité du projet. Suite à une réforme du dispositif de la coopération régionale en 2007, la région Réunion a abandonné le financement du PARDAC qui devait financer des investissements productifs. Cela remettait en cause une partie des objectifs visés par le PREDIVAC qui étaient liés à la mobilisation de ces fonds. L'AFD a pallié au déficit de financement de la Région Réunion en instruisant le PAIAC. Au regard de la crise traversée par le SNAC, le PAIAC, qui devait initialement financer des investissements productifs, a néanmoins été réorienté en un dispositif de renforcement des capacités du SNAC.

Enfin, les difficultés de gestion administrative et financière du SNAC ainsi que ses problèmes de gouvernance ont fortement nui à l'efficacité du projet. En effet, suite à un audit comptable et financier réalisé début 2009 qui a mis en lumière les problèmes de gestion du SNAC et au manque d'amélioration de la situation du SNAC, l'AFD a été amenée à suspendre à plusieurs reprises le versement de ses fonds au SNAC. En conséquence, une série d'activités en appui aux filières qui devaient être mises en œuvre par le SNAC n'ont pas pu être conduites. Les difficultés du SNAC ont persisté tout au long du projet malgré les renforts d'assistance technique apportés par l'AFD dans le cadre de la réorientation du PAIAC. La gestion de cette crise a également été compliquée d'un point de vue institutionnel : d'un côté le Ministère reprochait à l'AFD de gérer la situation de façon trop unilatérale, sans suffisamment l'informer, de l'autre le Ministère n'a pas joué son rôle de coordination et de suivi du projet et ne s'est pas impliqué dans le blocage SNAC-AFD.

5.3 Le secteur productif

Contexte

Le DSCRP titre « Le secteur privé et micro-finance », soulignant l'importance de la micro-finance pour l'économie de l'Union et souligne la faiblesse aux Comores d'un secteur privé surtout composé de micro-entreprises. Etant donné la faiblesse du secteur privé, il pourrait sembler étonnant d'avoir fait du secteur « productif » un secteur de concentration. En fait, c'est le secteur bancaire et plus particulièrement la micro-finance qui ont été ciblés par le DCP comme secteur de concentration avec l'idée sous-jacente, bien que non exprimée par le DCP, que sans un secteur bancaire actif, les autres secteurs « productifs » ne pouvaient pas se développer, et permettre le développement économique du pays.

Le paysage bancaire a beaucoup évolué depuis le début du DCP, période où l'Union ne comportait qu'une seule banque commerciale et où le risque de faillite de la Banque de Développement des Comores, BDC, pouvait conduire le pays à une situation bancaire sinistrée. Actuellement, le secteur financier est composé de nombreux établissements et l'existence d'un cadre réglementaire permettant à la Banque Centrale d'exercer son autorité de supervision et de donner – ou de refuser- l'agrément aux institutions financières, est un élément essentiel pour le bon fonctionnement du secteur et en particulier des Institutions Financières Décentralisées, IFD.

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Aperçu général

Durant la période de mise en œuvre du DCP, les interventions de l'AFD ont concerné, pour un montant de 6,6 M EUR :

- la relance de l'activité de crédit de la BDC, accompagné par une expertise permanente, et la refonte de son système d'information en vue de sa privatisation ;
- un appui au système d'information et à la professionnalisation du réseau des SANDUK d'Anjouan (microfinance) ;
- un appui à la professionnalisation et à l'évolution stratégique de la Caisse des MECK de Moroni (microfinance). Cet appui a fait l'objet d'une étude de cas.

Le DCP avait également ciblé le renforcement des capacités commerciales du pays notamment par un appui à l'adhésion des Comores à l'OMC, qui n'a pas été mis en œuvre étant donné le contexte politique³⁴, et le domaine bancaire a été privilégié par l'AFD.

La Meck-Moroni

Le réseau des « Mutuelles d'Epargne et de Crédit ya Komor », **Meck** a été créé en 1996 dans le cadre du projet « Appui aux Initiatives Economiques de Base, AIEB, du Fonds International pour le Développement Agricole, FIDA. Le réseau, qui comportait à l'origine 4 mutuelles situées en Grande Comore regroupe actuellement 13 caisses autogérées et financièrement autonomes dont 8 en Grande Comore, 4 à Anjouan et une à Mohéli.

Les financements FIDA ont été suspendus en 1998 suite au non paiement du service de la dette par le Gouvernement comorien. Ces financements ont repris en juin 2000 avec un cofinancement de 1 100 000 € de l'AFD, qui avait pour objectif une consolidation et une professionnalisation du réseau, sous l'égide de l'Union des Mecks. Cette Union a obtenu l'agrément de la Banque Centrale des Comores en 2005.

En 2008, le professionnalisme insuffisant de certaines caisses, a conduit l'AFD à cibler ses interventions sur les caisses les plus performantes et en particulier sur la **Meck Moroni** qui a bénéficié d'abord d'un concours de faible montant puis en mars 2009 d'un concours de 650 000 € dans le cadre du Projet d'Appui au Développement et à la Professionnalisation du Réseau des Meck aux Comores, PADPReM. Le projet comportait trois volets : un audit approfondi de la Meck Moroni ; un appui au développement et à la professionnalisation de la Caisse ; une capitalisation des acquis en faveur des autres Caisses du réseau.

Articulation avec les autres bailleurs

Le redressement de la BDC devait être réalisé en cofinancement avec l'actionnaire BEI. Il semble en fait que la BEI n'ait pas cherché à jouer un rôle important et ait laissé agir l'AFD, qui contrôlait sur place les liaisons avec la banque.

Parmi les autres institutions, le PNUD joue un rôle important. Après avoir accordé une ligne de crédit à l'Association AMIE pour développer des micros-projets, le PNUD (FENU, Fond d'Equipement des Nations Unies) a mis en place le programme PAFIC, Programme d'appui à la finance inclusive aux Comores. D'un montant de 2,2 M USD, le programme a été lancé en 2009 et cherche à apporter une vision globale du secteur financier aux Comores. Les responsables du projet ont formulé le souhait que l'AFD, en raison de sa connaissance du secteur, puisse jouer un rôle de chef de file dans cette mise en place.

Principaux résultats atteints

Si on compare la situation au début du DCP, alors que l'Union des Comores pouvait être pratiquement privée de système financier si l'AFD n'intervenait pas, et la situation actuelle, où les établissements bancaires se multiplient, les progrès dans le secteur financier sont très importants. Le développement du secteur de la microfinance soutenu par l'AFD représente une part importante des progrès réalisés et l'AFD est reconnue comme ayant été le maître

³⁴ Avec l'appui du PNUD et de la CNUCED et en liaison avec le SCAC jouant un rôle de facilitateur, un Groupe de travail de l'OMC a cependant été constitué en octobre 2007 afin d'examiner la demande d'accession des Comores formulée le 22 février 2007. Les travaux sont cependant restés sans suite.

d'œuvre des améliorations d'un système de micro-finance qui correspond bien aux besoins des Comores. La création et le développement des caisses Sanduk et Meck a permis à des populations et à des micro-entreprises habituellement exclues du système bancaire d'accéder à un crédit de proximité. L'appui à la privatisation de la BDC, banque dont le rôle évolue en fonction du paysage bancaire, est en cours.

En ce qui concerne la Meck Moroni, l'évaluation à mi-parcours réalisée³⁵ estime que des résultats encourageants ont été obtenus, mais que le taux de réalisation des objectifs reste encore faible. La progression entre 2008 et 2011 du nombre d'adhérents (passé de 20 000 à 30 000), de l'épargne collectée (passée de 4 milliards FC à 6,5 milliards) et des fonds propres (passés de 1 à 2 milliards) montre cependant de nets progrès. Début 2011, la Meck Moroni représentait environ la moitié de l'encours d'épargne et de l'encours de crédit de l'ensemble du réseau. Cependant, son portefeuille à risque s'est détérioré, ce qui pourrait constituer une menace pour la viabilité à terme de la Caisse.

Principales difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées par l'AFD ont été importantes. Elles sont le plus souvent liées à des défauts de gouvernance ou à des insuffisances de capacités. L'AFD a alors préféré cibler ses interventions sur des institutions dans lesquelles le niveau de la gouvernance et des capacités étaient plus favorables à l'obtention de résultats. Les projets structurant le secteur ont alors été mis de côté au profit d'interventions plus ponctuelles.

En ce qui concerne la Meck Moroni, des difficultés de mise en œuvre ont rapidement été constatées et un Conseiller Technique a dû être recruté en mars 2010 pour le suivi et l'appui à la mise en œuvre du projet. L'évaluation à mi-parcours estime que le taux encore faible de réalisation du projet tient au « retard pris dans le lancement ou la mise en œuvre de certaines actions » et aux « difficultés de mise en œuvre liées au pilotage et/ou à la gestion opérationnelle du projet, d'une part, et liées à des problèmes d'ordre institutionnel et/ou organisationnel de la Meck Moroni, d'autre part »³⁶.

Ces difficultés montrent les nombreux obstacles existants pour la mise en œuvre des projets, en raison notamment de la faiblesse des compétences disponibles et des problèmes de gouvernance. Elles soulignent aussi la difficulté de faire évoluer les « secteurs productifs » vers la création d'emploi. Les obstacles à la création de petites entreprises sont soulignés par le DSCRIP et l'évaluation du Programme de codéveloppement insiste également sur ces obstacles. Des initiatives comme celle de la Meck Moroni qui envisage la création d'une pépinière d'entreprises pour 40 à 50 projets d'entreprises devraient être encouragées.

5.4 Le secteur de l'eau

Contexte

Les trois îles présentent des profils hydrographiques différents: à Mohéli et Anjouan, il existe des cours d'eau permanents et temporaires, tandis qu'il n'existe aucun cours d'eau permanent en Grande Comore. L'accès à l'eau potable est problématique pour les trois îles : en Grande Comore, l'accès dépend principalement de l'équipement des habitations en impluvium pour le recueil des eaux de pluie et dans des citernes pour le stockage ; à Anjouan et Mohéli, même si la quasi-totalité des villages sont équipés par de véritables

³⁵ «Evaluation à mi-parcours du PADPRéM ». Juin 2011.

³⁶ Evaluation citée p. 26.

réseaux d'adduction en eau potable, ces derniers sont peu entretenus et le suivi sur la qualité de l'eau est faible.

Il n'existe pas de cadre institutionnel, organisationnel, juridique et financier dans le secteur de l'eau et de l'assainissement aux Comores. Il n'existe pas non plus de politique et de stratégie sectorielle de l'eau, ni de schéma directeur de l'eau.

Depuis les années 90, compte tenu de l'extrême faiblesse des moyens dont disposent les administrations îliennes, l'Etat a progressivement laissé la gestion et l'entretien des réseaux villageois à la responsabilité des communautés villageoises. La diaspora et les contributions financières des communautés via les « Grands Mariages » sont fortement mobilisées. Les communautés villageoises sont appuyées depuis plus d'une vingtaine d'années par les partenaires techniques et financiers. Les Unions des Comités de Gestion de l'Eau d'Anjouan (UCEA) et de Mohéli (UCEM) sont devenues des structures représentatives des usagers de l'eau³⁷.

La décentralisation³⁸ en marche va avoir des implications importantes pour le secteur puisque les compétences d'hydraulique villageoise (sous-entendu hors périmètre de la MaMwé³⁹) et d'assainissement seront transférées aux maires. Les nouveaux maires ne pourront assumer leurs responsabilités que lorsqu'ils auront un budget de fonctionnement et qu'ils auront acquis les compétences nécessaires sur le plan technique et concernant les passations de marchés. Le rôle de l'UCEA et de l'UCEM - fonctions patrimoniales, techniques, financières et commerciales du service de l'eau jusqu'alors - devra nécessairement évoluer (syndicat intercommunal, structure d'appui technique et financier).

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Aperçu général

L'AFD a été le principal intervenant français dans le secteur de l'eau et ses interventions, sous forme de subventions, se sont principalement concentrées sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. Au cours de la période, deux projets bénéficiant de financements de l'AFD ont été mis en œuvre tandis que quatre autres étaient en cours ou en phase d'instruction début 2012.

Les deux premiers projets sont : (i) le Projet d'Appui à la GEstion Communautaire de l'eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli (PAGEC, 1,5 M EUR, 2004-2009), et (ii) le projet de Renforcement des Services de l'EAU sur les îles d'Anjouan et de Mohéli (RESEAU, 750,000 euros, 2009-2011). Les quatre autres concernent des projets d'envergure plus importante de financement de réseaux d'approvisionnement en eau potable sur les trois îles:

- le projet d'Approvisionnement en Eau Potable de la péninsule de Sima sur l'île d'Anjouan (AEP Sima, 4,2 M EUR, 2010-2013),
- le projet d'Approvisionnement en Eau Potable de la région du Darré sur l'île de Mohéli (AEP Darré, 4,2 M EUR, convention signée en octobre 2011),
- le projet d'Appui à la Gestion du Service Public de l'eau dans une zone pilote de l'île de la Grande Comores (GECEAU, octroi prévu en 2012), et
- le projet d'Approvisionnement en Eau Potable de Domont sur l'île d'Anjouan (AEP Domont, octroi prévu en 2012).

³⁷ Elles sont reconnues par deux arrêtés ministériels comme maîtrises d'ouvrage déléguées sur les îles d'Anjouan et de Mohéli

³⁸ Loi n° 11-005/AU du 07 avril 2011

³⁹ Société nationale commerciale de l'eau et de l'électricité

Par ailleurs, la région PACA a financé un laboratoire d'analyse de l'eau qui a été inauguré le 21 avril 2009.

La concordance des projets financés et activités réalisées avec le DCP est relativement difficile à établir étant donné que le DCP n'avait défini explicitement ni moyen, ni activité, ni objectif opérationnel pour le secteur de l'eau. L'annexe chiffrée du DCP prévoyait la poursuite du PAGEC et l'identification de 3 projets d'AEP sur les 3 îles mais sans montant indiqué ni plus de détail pour ces 3 projets.

Le projet RSEAU

Le projet RSEAU (2009-2011) s'inscrit dans la continuité du projet PAGEC qui avait accompagné la création de structures de gestion de l'eau en milieu rural à Anjouan (UCEA) et Mohéli (UCEM). Lors du retrait de la maîtrise d'œuvre assurée par l'ONG Initiative Développement dans le cadre du PAGEC, les UCE présentaient des fragilités et n'étaient pas prêtes à agir seules. Le projet RSEAU avait pour objectif de consolider l'ancrage de l'UCEA et l'UCEM dans le paysage institutionnel du secteur de l'eau potable aux Comores et à les inscrire dans une dynamique durable. Le projet RSEAU visait également à assurer une jonction entre le PAGEC et des projets de financement de réseaux d'approvisionnement en eau potable d'envergure plus importante sur les trois îles. La maîtrise d'ouvrage a été assurée par l'ONG Initiative Développement. Celle-ci a fourni une assistance technique pour former les ingénieurs des UCE et réalisé des missions d'appuis ponctuels pour aider les UCE dans leur gestion et dans la définition de modules de formation.

Les réalisations d'ouvrages hydrauliques ont été concentrées sur deux villages pilotes à Anjouan et sur un village pilote à Mohéli. Le projet a accusé un retard important, tant sur l'île de Mohéli que sur celle d'Anjouan, du fait de la lenteur dans le recrutement des équipes des UCE (avril 2010 pour l'UCEM et mai 2010 pour l'UCEA), dans la réalisation des avant-projets détaillés et des dossiers d'appels d'offres. La durée du projet a été étendue d'un an via l'avenant n°1 à la convention de financement, permettant ainsi la réalisation des investissements prévus. Les travaux se sont terminés sur les 3 villages en novembre 2011.

Articulation avec les autres bailleurs

Le Comité Sectoriel Eau et Assainissement, placé sous l'égide du Commissariat Général au Plan, existe depuis 2009 mais assure avec difficulté son rôle de coordination des bailleurs. Les réunions du Comité se tiennent de façon intermittente, à l'occasion d'événements importants pour le secteur. Les principaux partenaires financiers dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement aux Comores sont l'AFD, la BAD et le PNUD. La Chine, l'UNICEF et l'UE sont également présents. Il y a eu peu de communication entre les bailleurs dans le domaine de l'eau même si le comité sectoriel de l'eau s'est réuni par intermittence. Les projets importants de la BAD et du PNUD ont commencé en 2011, si bien que des synergies n'ont pas pu avoir lieu au cours de la période d'évaluation.

Principaux résultats atteints

Les résultats obtenus dans le secteur sont principalement liés aux projets PAGEC et RSEAU, les autres projets étant en cours ou en phase d'instruction.

Le projet PAGEC a permis d'asseoir les UCE comme interlocutrices principales de la gestion de la ressource en eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. Dans un contexte de gestion de l'eau difficile et de déficience du service public, il s'agit d'une avancée. Ceci étant, les UCE viennent en substitution à l'Etat et la façon dont le rôle de l'Etat s'articulera autour de ces structures, notamment dans le cadre de la décentralisation en marche, reste posée.

Le projet RSEAU a permis de :

- développer les compétences de maîtrise d'ouvrage des UCE, en particulier dans leur rôle d'appui-conseil auprès des Comités de Gestion de l'Eau (appui organisationnel, technique et financier pour la gestion quotidienne de l'eau, définition d'une politique de développement des branchements privés, sensibilisation des populations sur l'hygiène autour des points d'eau, résolutions des conflits, etc.)
- professionnaliser les UCE par le renouvellement des bureaux des associations et par la formation d'équipes salariées.
- réaliser de petits ouvrages hydrauliques dans les trois villages pilotes ciblés par le projet, et ainsi de sécuriser l'approvisionnement en eau potable de 2600 habitants sur l'île de Mohéli et d'environ 6000 habitants sur l'île d'Anjouan. L'installation des compteurs d'eau vise à assurer le paiement de l'eau. Etant donné que les travaux se sont terminés en novembre 2011, il est trop tôt pour se prononcer sur la pérennité du système mis en place dans le cadre du projet.

Grâce à l'appui de la région PACA, un laboratoire d'analyse de l'eau a été inauguré en 2009. Faute d'application des textes réglementaires, le laboratoire manque de clients et fait face à des difficultés pour l'entretien du matériel et des locaux.

Principales difficultés rencontrées

Les interventions de l'AFD ont pris place dans un contexte complexe et difficile : faiblesse du cadre institutionnel, absence de politique nationale dans le secteur, problématique du paiement de l'eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli, faiblesse de capacités des acteurs tant au niveau ministériel qu'au niveau communautaire, faible coordination entre bailleurs, difficultés d'approvisionnement, etc.

Le PAGEC visait déjà la mise en place d'une gestion autonome et pérenne de l'eau mais s'est heurté au problème du paiement de l'eau. En effet, à Anjouan et à Mohéli, du fait que l'eau coule, les usagers ne se sentent pas redevables de payer pour l'eau, même si le service n'est pas satisfaisant.

La faiblesse de capacités des UCE a posé des problèmes lors de la mise en œuvre du projet RSEAU pour la programmation des activités et la gestion du budget y afférent. Elle a également impliqué que les UCE ont du faire appel (i) à un prestataire extérieur pour élaborer les plans de formation des CGE et les plans d'animation et (ii) à une expertise extérieure sur le plan technique pour l'élaboration des Avants-Projets-Détaillés et des dossiers d'appel d'offres.

Suite à ces deux projets, les UCE restent fragiles sur le plan institutionnel, organisationnel et des ressources humaines. Hors projet, l'UCEA et l'UCEM ne peuvent prendre en charge ni le fonctionnement de leur structure, ni les salaires de leurs employés, faute de capacité d'autofinancement suffisante. Ceci a incité l'AFD à instruire des projets de réalisation d'ouvrages d'hydrauliques de plus grande envergure pour que les Unions puissent continuer à fonctionner – notamment durant les phases « hors projet » - sur la base de redevances versées par les Comités de Gestion de l'Eau.

6. La mise en œuvre du DCP dans les secteurs transversaux

Ce chapitre est fondé sur le volume 2A « Analyses sectorielles détaillées ». Il présente les principaux éléments d'analyse pour (i) le secteur de la gouvernance, de l'état de droit et de la justice, (ii) les finances publiques, avec un regard sur les aides budgétaires, et (iii) l'enseignement supérieur. Le secteur transversal « échanges sportifs inter-îles » est couvert dans le cadre de l'analyse du Fonds Social de Développement (FSD) (voir section 7.2). La même structure type que celle du chapitre 5 a été adoptée.

6.1 Gouvernance, Etat de droit, Justice

Dans le secteur de la gouvernance et de l'Etat de droit, l'appui aux nouvelles institutions et au secteur de la justice n'a pas été mobilisé sur la période, à la fois par manque de crédits disponibles et en raison du départ rapide après son arrivée de l'AT prévu dans ce domaine, affectant par là même un appui programmé par l'UE et conduisant cette dernière à réallouer les ressources disponibles. Ce secteur a finalement été très marginalement appuyé ; avec la suppression du poste d'AT, ce secteur n'a pas bénéficié de l'appui structurant initialement prévu (il n'y a pas eu de projet FSP) ni de partenariats et d'accords de coopération. Le SCAC a cependant maintenu un dialogue avec la Cour Constitutionnelle et a mis en place, sur crédits d'intervention, des appuis modestes (équipements informatiques, formation, etc.).

6.2 Finances publiques et aides budgétaires

6.2.1 Les finances publiques

Durant la période 2006-2010, une assistance technique (le coût est estimé à 0,87 M EUR) a été mise en œuvre pour renforcer les capacités du Ministère des Finances, en particulier celles de la Cellule des réformes économiques et financières, CREF.

Contexte

L'Union des Comores devait poursuivre l'exécution du programme de surveillance jusqu'au 31 décembre 2006 en vue de la signature avec le FMI d'un programme FRPC (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance) pour lui permette de bénéficier des fonds des bailleurs de fonds et d'une annulation de la dette (IPPTE). La nouvelle politique budgétaire devait être orientée vers la maîtrise des dépenses, notamment de la masse salariale, une gestion efficace de la dette, le renforcement de l'efficacité et de la transparence de la gestion publique et le renforcement du contrôle budgétaire en vue d'améliorer l'efficacité du budget de l'État.

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Assistance technique au Ministère des Finances

La nouvelle approche budgétaire du gouvernement s'articulait autour de trois axes principaux: financement des programmes du gouvernement et non plus des structures ; affectation des moyens en fonction des objectifs à atteindre avec la mise en place d'indicateurs de performance ; détermination de cibles annuelles précises. Pour atteindre

ces objectifs, la France a mis à la disposition du Ministère des Finances un Assistant Technique qui avait pour mission d'aider à la définition des politiques, à leur suivi et à leur évaluation. Son appui devait porter notamment sur la mise en œuvre des réformes budgétaires et l'adoption progressive des mesures fiscales préconisées dans le cadre du programme du FMI. Des appuis-conseils spécifiques pouvaient être mobilisés pour la bonne exécution des lois de finance et le suivi du programme (coopération entre les régies des impôts et des douanes, suivi statistique, etc.). Des bourses d'études (court et moyen termes) ont aussi été octroyées à des fonctionnaires du Ministère des Finances en vue de renforcer les capacités techniques du ministère.

Articulation avec les autres bailleurs

Entre 2005 et 2007, la Banque mondiale et le PNUD ont appuyé le gouvernement comorien dans le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des finances publiques. La Banque mondiale a financé l'élaboration de guides de bonnes pratiques en matière budgétaire et de nombreuses formations sur ces guides ainsi que le nouveau plan comptable de l'Etat. Le PNUD a équipé les administrations impliquées directement dans la gestion budgétaire.

Principaux résultats atteints

L'assistance technique française au Ministère des Finances a permis de rendre opérationnelle la CREF, structure recommandée par le FMI depuis 2005 et dont la création prenait du temps. La Direction générale du budget était ainsi dégagée des missions qui n'entraient pas dans ses compétences institutionnelles et pouvait se consacrer au pilotage, à la gestion et au suivi budgétaire. Cette assistance a permis au gouvernement d'entretenir de très bonnes relations avec les PTF, notamment le FMI, afin de mettre en œuvre le programme au titre de l'Assistance d'Urgence Post-Conflict et de démarrer un programme plus ambitieux sur 3 ans (Facilité Elargie de Crédit).

Principales difficultés rencontrées

L'essentiel des travaux de la CREF se déroule au rythme des échéances des programmes, et est centré sur la réalisation des objectifs de ces programmes, mais la CREF n'a pas pu se structurer pour fournir un transfert de compétences permettant aux administrations locales de se passer d'assistance technique. Les résultats obtenus, bien que positifs, montrent que les interventions ne sont pas pérennes puisqu'il faut renouveler la même assistance afin d'appuyer la CREF dans le suivi du programme économique avec le FMI. Il conviendrait d'éviter une substitution qui ne résout pas à terme le problème des capacités insuffisantes des administrations à gérer convenablement les affaires publiques. Cette assistance devrait être structurée de manière à assurer un transfert de compétences. Cela demandera aux autorités comoriennes de choisir des homologues capables d'assurer la relève dès la fin du contrat de l'assistant technique.

6.2.2 Les aides budgétaires

Durant la période 2006-2010, deux aides budgétaires (AB) ont été effectuées par le Trésor français, l'une en 2008 et l'autre en 2009. En 2008, une aide budgétaire de 1,6 M EUR (AB 1) a ciblé l'apurement des arriérés de l'Union des Comores vis-à-vis de la BAD. En 2009, une aide budgétaire de 2 M EUR (AB 2) a ciblé des arriérés de dette vis-à-vis de l'AFD et des arriérés de salaires des fonctionnaires.

Contexte

Pays considéré en sortie de crise en 2006, l'Union des Comores a été un pays en crise durant les années 2007 et 2008. Les AB font à la fois face à ces crises et à un déficit structurel du budget de l'Etat.

AB 1 : Au 31 juillet 2007, la dette publique extérieure de l'Union était estimée à 284 M USD, dont 49 M USD d'arriérés. Le stock de la dette représentait 73% du PIB. La dette multilatérale représentait 82% du stock total ; la dette bilatérale 18%. Bien que l'Association Internationale de développement (IDA) soit le principal créancier avec 40,8% de l'encours multilatéral, les Comores n'avaient pas d'arriérés vis-à-vis de la BM ni du FMI. Le Club de Paris (6 M EUR de créances dont 2 M EUR d'arriérés principalement détenus par la COFACE), la BADEA, les Fonds koweïtien et saoudien avaient accepté des accords de rééchelonnement. La BAD restait le seul créancier pour lequel un accord restait à élaborer.

AB 2 : En décembre 2009, le FMI avait approuvé un programme octroyant à l'Union un montant total de 5,3 M USD, dans le cadre d'une Aide d'Urgence Post-Conflic (AUPC) et d'une Facilité de protection contre les Chocs Exogènes (FCE). Ce programme devait permettre d'établir une période de référence indispensable à l'obtention d'une FRPC et à l'annulation de la dette extérieure de l'UC.

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Aperçu général

La programmation indicative des actions du DCP prévoyait seulement une enveloppe financière de 1 M EUR à la charge du Trésor français. Cette aide budgétaire constituait un don prévu pour l'année 2007. Il était rappelé qu'une aide budgétaire de 1,5 M EUR avait été attribuée en août 2006.

Les aides budgétaires 2008 et 2009

AB 1 : Les arriérés de l'UC à l'égard de la BAD concernaient essentiellement le prêt pour le port de Mutsamudu. Lors des Conseils de la BAD de juin et d'octobre 2007, la BAD avait donné son accord de principe sur l'apurement des arriérés, et la France avait accepté de jouer le rôle de chef de file dans le traitement de ces arriérés et de contribuer à hauteur de 2 M USD.

AB 2 : La France a accepté de participer à l'apurement de la dette intérieure et extérieure du pays à hauteur de 2 M EUR. Le versement des fonds était subordonné au respect des critères prévus dans le programme FMI.

Articulation avec les autres bailleurs

En dehors des aides du Trésor, la France est également intervenue durant la période 2006-2010 par des aides budgétaires du MAEE pour un montant de 3 570 000 €⁴⁰. En juin 2011 une aide budgétaire du MAEE de 400 000 € a eu pour objectif de renforcer le fonctionnement des institutions.

L'Union des Comores a également obtenu des aides budgétaires de différents pays. Pour 2008, les aides relevées par la Direction Générale du Trésor comorienne s'élèvent à 8 M EUR ; pour 2009, ce montant est de 13 M EUR.

⁴⁰ Aides budgétaires MAEE : 2006 : élections (1 000 000 €) et salaires fonctionnaires (1 000 000 €) ; 2007 : élections (450 000 €) ; 2008 : salaires fonctionnaires (825 000 €) ; 2009 : élections (300 000 €) ; 2010 : 0 €.

Principaux résultats atteints

L'objectif principal, aider l'Union des Comores à demeurer dans la communauté internationale, a été atteint. Pour la France, l'objectif de base était en effet que l'UC puisse négocier avec le FMI pour pouvoir demeurer dans la communauté financière internationale. Le paiement des arriérés de dettes était un élément essentiel pour remplir les conditions d'éligibilité à une FRPC. A l'objectif global de stabilisation macro-économique, on peut ajouter un objectif de stabilité sociale. Le non paiement des salaires risquait aussi d'engendrer des troubles sociaux difficiles à maîtriser. Une partie de l'AB 2 a été ciblée sur ce point et divers autres PTF participent à ce paiement des salaires des fonctionnaires.

On peut souligner le rôle de premier plan de la France qui, pour permettre à l'Union des Comores de poursuivre ses négociations avec le FMI, a accepté de jouer le rôle de chef de file dans le traitement des arriérés de l'Union et de contribuer financièrement à leur apurement. La France a d'ailleurs été le premier bailleur à accorder une AB en soutien au programme du pays avec le FMI. Elle a soutenu le programme lors de son passage en Conseil d'administration du FMI et elle a apporté un appui institutionnel au Ministère des Finances. L'importance des participations de la France dans les organismes multilatéraux, FMI et BAD, a constitué un atout lors des négociations.

On constate aussi une forte coordination des interventions des acteurs français :

- Les missions AB dans le pays sont des missions où sont représentés les ministères des Finances, des Affaires étrangères, de l'Intérieur et l'AFD, institutions qui participent également au Comité des Etats Etrangers de l'AFD, où sont prises les décisions d'appuis budgétaires. Au cours des missions, les points d'affectation de l'AB sont examinés.
- Le financement est effectué par le Trésor, la mise en œuvre par l'AFD, le contrôle de la conditionnalité et du respect des points d'application de la subvention est assuré conjointement par le SCAC et le Directeur sur place de l'AFD⁴¹.
- La participation lors des missions des représentants sur place (Ambassade, AFD) est importante.

Principales difficultés rencontrées

Si les AB du Trésor français ont permis de résoudre un problème urgent, l'absence de capacité de l'Union à faire face à ses dettes, bloquant ainsi le déroulement des négociations avec le FMI, elles n'ont cependant pas résolu le problème de fond : la situation structurellement déficitaire de l'Union et l'existence d'une masse salariale à laquelle est consacrée la majeure partie du budget de l'Etat.

Dans la mesure où les aides apportées ont permis à l'Union de renouer avec la communauté internationale et que le dialogue continue à se poursuivre actuellement, il peut y avoir une pérennité des interventions menées. Cette pérennité est néanmoins très fragile car les réformes de fond qui permettraient de se passer d'aide budgétaire n'ont pas été entreprises. De nouvelles aides budgétaires seront nécessaires. Intervenant dans un contexte d'urgence, ces aides budgétaires peuvent difficilement être affichées à l'avance et on constate que ces aides étaient seulement prévues à hauteur de 1 M EUR dans le DCP. Les aides budgétaires apportées par le MAEE n'étaient pas non plus programmées.

⁴¹ Décision d'octobre 1990 du Ministère chargé de l'Economie et des Finances et du Secrétariat d'Etat chargé de la Coopération stipulant que « le contrôle du respect de la conditionnalité et des points d'application des dons est assuré conjointement par l'Ambassade de France et le Directeur local de l'AFD ».

6.3 Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche

Contexte

L'Union des Comores ne dispose pas de stratégie sectorielle dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. La création de l'Université des Comores (UDC) en 2003 a marqué un tournant en matière d'enseignement dans le pays. Elle répondait à la triple nécessité d'éviter le désœuvrement des étudiants qui ne pouvaient suivre des études à l'étranger, d'éviter la fuite des cerveaux et des devises, et de maîtriser dans un cadre public la construction des compétences nécessaires pour assurer le développement économique du pays. Ceci étant, l'UDC a été créée sans véritable vision stratégique pour l'avenir.

L'UDC a pour principales missions de :

- Promouvoir un enseignement et une recherche qui intègrent l'ensemble des valeurs de la civilisation comorienne tout en répondant aux besoins de la population en matière de développement socio-économique et culturel ;
- Faciliter le transfert des nouvelles technologies par des programmes de formation permanente et de valorisation des ressources humaines ;
- Contribuer efficacement à l'insertion des Comores dans la communauté Scientifique internationale, en encourageant, entre autres les accords et les échanges interuniversitaires.

En 2008, les pôles universitaires d'Anjouan et de Mohéli sont créés par décret présidentiel. L'UDC compte près de 5 500 étudiants en 2010 contre 1 300 à sa création.

L'enseignement supérieur est confronté à de nombreuses contraintes, notamment liées à l'insuffisance des capacités d'accueil (et l'absence dans certains domaines de spécialité, de bibliothèques universitaires, de salles spécialisées ou polyvalentes, de laboratoires scientifiques) ; l'insuffisance de qualifications des enseignants chercheurs ; l'état embryonnaire de la recherche universitaire (absence d'une stratégie nationale de la recherche) et la faible participation des chercheurs comoriens aux colloques et séminaires scientifiques régionaux et internationaux ; l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières, etc.

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Aperçu général

L'appui de la France à l'enseignement supérieur a principalement bénéficié à l'UDC. Il a mobilisé plusieurs acteurs français, en particulier le MAEE au travers du SCAC, mais également la coopération régionale et la coopération décentralisée. Par ailleurs, la France a soutenu l'éducation via la mise à disposition d'un AT affecté au cabinet du ministre de l'éducation en tant que conseiller du ministre pour appuyer la définition et la coordination des politiques et stratégies. L'appui fourni par la France apparaît en ligne avec ce qui était prévu dans le cadre du DCP (AT au ministre de l'éducation, appui à l'UDC, en particulier à l'adoption d'un schéma LMD, partenariat avec d'autres universités, appui au CNDRS et à l'observatoire du volcan Karthala).

L'appui à l'UDC

La France a fourni un appui technique à l'UDC depuis 2004 au travers du MAEE, de la coopération régionale et de la coopération décentralisée. Les moyens mobilisés ont consisté en des programmes sélectifs de bourses et de stages, de l'assistance technique et des échanges d'expertise.

Le SCAC a fourni des bourses de formation et a appuyé les partenariats de l'UDC avec des universités françaises, en particulier l'Université de Perpignan qui a :

- réalisé plusieurs missions d'enseignement et d'encadrement dans différents départements de l'UDC (droit, économie, lettres, sciences de la vie et de l'environnement).
- délocalisé un diplôme de Master 2 de droit comparé.
- fourni de nombreux appuis à l'UDC pour l'adoption du système d'harmonisation des cursus universitaires suivant le schéma de la nouvelle organisation des études en trois paliers : Licence, Master, Doctorat (système LMD).
- envoyé des missionnaires pour assurer des formations des enseignants de la Faculté des sciences et techniques et du Département de Génie informatique de l'IUT, collaborer à la révision du programme de maths avec les enseignants du Département de Maths/physique, encadrer les enseignants et animer un séminaire sur ses travaux de recherche, etc.
- donné à la bibliothèque de l'UDC plus de 3000 ouvrages.
- fourni un appui technique à la création du Centre Universitaire de Formation Permanente (CUFOP).

Le FCR a été mobilisé pour permettre à l'Université de la Réunion (UR), à travers un partenariat (à partir de mai 2006) d'effectuer des missions d'enseignement et de recherche dans les départements de Géographie et des Lettres Modernes Françaises de l'UDC et à la Faculté des sciences et techniques. Le projet Co-développement a permis de mobiliser la diaspora scientifique pour des missions d'enseignement et d'expertise au profit de l'UDC et d'organiser ses assises.

Articulation avec les autres bailleurs

D'autres partenaires ont contribué au développement de l'UDC plus particulièrement par la fourniture d'équipements et la construction d'infrastructures. Il s'agit notamment de l'UE à travers le PASEC et des partenaires arabo-musulmans (Lybie, Maroc, Soudan,..). Dans le secteur de l'éducation, la France et l'UE ont travaillé de façon complémentaire (p.ex. étroite association du SCAC à la préparation du PASEC de l'UE ; voir également réponse à la QE10).

Principaux résultats atteints

L'appui de la France à l'UDC a permis:

- d'améliorer la qualité de son offre de formation même si celle-ci reste encore perfectible ;
- d'améliorer le profil de ses enseignants chercheurs : l'UDC comptait en 2012 35 docteurs (ayant pour la plupart soutenu leur thèse en France) contre seulement 12 en 2003. En 2012, 50 autres enseignants qui étaient titulaires de MASTER I en 2003 sont titulaires de MASTER II et en train de préparer leur thèse de doctorat;
- d'améliorer sa réputation et sa visibilité vis à vis des jeunes comoriens du fait des partenariats établis avec des universités françaises.

Par ailleurs, l'AT affecté au ministère de l'éducation a permis d'apporter un soutien quotidien aux différentes directions centrales et a participé largement à l'élaboration d'une politique et à sa planification.

Principales difficultés rencontrées

L'appui de la France dans l'enseignement supérieur a souffert du manque d'appropriation des acteurs nationaux lié à la jeunesse de l'UDC mais également à l'inexistence d'une stratégie sectorielle. Tout d'abord, la réforme institutionnelle de l'UDC et l'amélioration de sa gouvernance pour la rapprocher des normes universitaires modernes n'ont pas encore eu lieu.

Par ailleurs, l'UDC a des capacités budgétaires très réduites, la subvention de l'Etat est largement en dessous des besoins réels (tenant compte des objectifs assignés) et n'est pas versée régulièrement, ce qui affecte la bonne réalisation de sa programmation.

L'UDC n'a pas réussi à développer des offres de formations qui lui permettent d'asseoir son autonomie financière. L'instabilité due à la répétition des grèves du corps enseignant a également constitué une autre source de difficulté. L'ouverture de l'UDC à des politiques de relations internationales opportunistes plutôt que stratégiques constitue une autre entrave à la bonne réalisation des activités liées à la coopération française.

7. L'appui à la société civile

Ce chapitre est fondé sur le volume 2A « Analyses sectorielles détaillées ». Il présente les principaux éléments d'analyse pour (i) la coopération décentralisée et le écodéveloppement et (ii) le Fonds Social de Développement (FSD). La même structure type que celle du chapitre 5 a été adoptée.

7.1 La coopération décentralisée et le écodéveloppement

Dans cette section seront examinés la coopération des collectivités territoriales métropolitaines⁴² et le Programme d'écodéveloppement avec l'Union des Comores, PCUC. Les interventions dans ces deux domaines sont fondées sur l'existence en France d'une diaspora qui joue un rôle-clé dans l'économie des Comores.

Contexte

L'existence d'une importante diaspora estimée à plus de 200 000 personnes en France métropolitaine et à environ 50 000 personnes à La Réunion⁴³ est à la base des actions de la coopération décentralisée comme du projet d'écodéveloppement. En 2008, les transferts financiers de la diaspora se sont élevés à 72 M EUR soit 18% du PIB⁴⁴. Ces transferts destinés à des proches alimentent en général des dépenses de consommation, notamment à l'occasion des « Grands Mariages », ou des dépenses de santé et de scolarisation. Les investissements générateurs de revenus sont très rares.

En ce qui concerne la coopération décentralisée, le contexte et l'historique sont évidemment très variables. Cependant, que ce soit la région PACA, le département de Seine-Saint-Denis, les villes de Sarcelles ou de La Courneuve, ou la Communauté urbaine de Dunkerque, les interventions ont toujours pour base l'existence d'une communauté comorienne importante en France.

Le programme de écodéveloppement était prévu par la Vème Commission mixte franco-comorienne d'avril 2005, qui soulignait que les deux parties orienteraient leur coopération autour de 4 priorités, la gouvernance, le développement humain, l'éducation et la coopération universitaire, le développement rural et les infrastructures et d'un thème transversal, le écodéveloppement.

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Aperçu général

Les objectifs de la coopération décentralisée sont évidemment spécifiques à chaque intervention et les actions diverses : la coopération entre la ville de Sarcelles, en liaison avec la diaspora comorienne de cette ville, et celle de Tide, constitue un exemple examiné

⁴² Donc hors Mayotte et La Réunion.

⁴³ Il n'existe pas de recensement précis. Le Rapport d'information du Groupe d'amitié France-Union des Comores cite pour la communauté comorienne en France les chiffres de 200 000 en France métropolitaine, 60 000 à Mayotte et 50 000 à la Réunion. Le rapport d'évaluation du PCUC indique « On estime à 150 000/200 000 migrants comoriens vivant en France métropolitaine.

⁴⁴ Les estimations sont réalisées par la Banque centrale. Le rapport d'évaluation du PCUC indique que pour 2009 « La banque centrale estime les transferts d'argent à 70 millions € ».

dans le paragraphe suivant, mais de nombreuses autres coopérations sont en cours⁴⁵. Les actions, très diverses, dépendent de collectivités locales dont les actions ne relèvent pas de décisions ministérielles et elles pouvaient difficilement être centralisées par le DCP, qui ne les prend en compte qu'à titre indicatif.

Par contre, le PCUC est pris en compte dans la programmation indicative des actions du DCP au titre des « Autres instruments en faveur de la lutte contre la pauvreté et du renforcement de la société civile » et le montant de 2 M EUR du FSP « Programme de écodéveloppement » y est inscrit.

La coopération Sarcelles-Tide

Suite à une demande formulée en 2002 par le Chef de l'Exécutif de l'île autonome de Ngazidja, le Conseil Municipal de Sarcelles a engagé une réflexion sur l'opportunité de la mise en place d'un partenariat entre Sarcelles et une commune comorienne. La communauté comorienne de Sarcelles a été associée à la réflexion, et en 2004 un Comité de pilotage a été constitué. Tide a été retenue en raison d'une forte communauté originaire de cette ville à Sarcelles. Tide était d'ailleurs la première ville de Ngazidja à avoir été érigée en commune.

Des actions concrètes ont été ciblées sur la formation des élus et agents communaux ; l'aide à l'équipement (informatique) de la mairie de Tsidjé ; la réhabilitation de l'école primaire ; l'organisation d'actions d'éducation au développement. Des actions ont été menées dès 2003. En 2009, année où la réhabilitation d'équipements scolaires et la participation à la construction d'une école ont fait l'objet d'une convention Sarcelles-Tsidjé portant sur 38 000 €, le dossier a été retenu pour une subvention de 20 000 € par le Ministère de l'Intérieur.

En dehors de la participation au financement de l'école primaire, le rôle de la ville de Sarcelles est essentiellement une fonction d'appui et d'interface entre les associations comoriennes en France et la mairie de Tsidjé. Le coût de ces autres interventions ne dépasserait pas 15 000 € par an pour la Mairie de Sarcelles.

Le Programme de codéveloppement, PCUC

Le PCUC est un FSP d'un montant de 2 M EUR, initié par le MAEE, puis transféré au MIIINDS à partir du 1^{er} janvier 2008 et au Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration à partir de novembre 2010. Les bénéficiaires ciblés étaient la population des régions d'origine des migrants comoriens, l'objectif du programme étant « d'accompagner les initiatives des migrants résidant en France désireux de contribuer au développement de leur pays d'origine ». La durée du projet, initialement de 3 ans, a été prolongée jusqu'à fin 2010 et la clôture du projet est intervenue en mars 2011, l'ensemble des fonds ayant été consommés.

Le projet comportait trois composantes opérationnelles : (i) Le soutien des associations de migrants dans leurs initiatives pour le développement local (740 000 €). Il s'agissait de mobiliser une partie des importantes ressources financières envoyées par la diaspora établie en France en faveur de projets de développement local générateurs de revenus, en concertation avec les structures bénéficiaires telles qu'associations et communes ; (ii) La mobilisation des migrants comoriens hautement qualifiés en vue du développement de leur pays (548 000 €); (iii) L'accompagnement des initiatives économiques des migrants comoriens dans l'Union (184 000 €).

⁴⁵ Conseil général de la Seine-Saint-Denis et Association des maires de Grande Comore ; Région Provence, Alpes, Côte d'Azur et Gouvernorat de Ngazidja ; Communauté Urbaine de Dunkerque ; villes de La Courneuve, Méauldre, Pertuis, Bras-Panon, Bondy, Le Kremlin-Bicêtre, etc...

Articulation avec les autres bailleurs

La coopération décentralisée comme le programme de codéveloppement sont fondés sur l'existence de la diaspora et la langue commune et sont donc une spécificité française.

Principaux résultats atteints

Les résultats atteints grâce aux interventions de la coopération décentralisée sont variables. Pour la coopération Sarcelles-Tsidjé, les visites effectuées sur place par la mission ont montré l'importance des réalisations et le bon fonctionnement des classes des écoles. La proportion de filles est importante, alors qu'auparavant, faute de place, celles-ci étaient peu scolarisées. Les diverses personnes rencontrées, dont le maire de la ville de Tsidjé, très actif pour ces réalisations, se sont dites très satisfaites de cette coopération. La diaspora comorienne de Sarcelles, très active, a également participé à la réalisation d'un centre de soins qui comporte des salles d'accouchement, de soins et d'hospitalisation, un petit laboratoire pour le paludisme et une ambulance (financée par la diaspora de La Réunion). Le financement des médicaments par la diaspora permet de soigner les personnes sans la contraindre d'aller au préalable acheter les médicaments.

Dans d'autres cas, les résultats ont été moins visibles, les coopérations ont parfois été suspendues⁴⁶. Cependant, le renouvellement du programme de codéveloppement, la poursuite de la coopération Sarcelles-Tsidjé, la reprise de la coopération PACA-Gouvernorat de Ngazidja, les accords récemment signés entre le Conseil Général de Seine-Saint-Denis et l'Association des maires de Ngazidja, les autres partenariats en cours, montrent bien la vitalité de cette coopération.

Le Programme de codéveloppement peut être crédité d'un impact sur plus de 100 000 comoriens⁴⁷. 48 interventions ont été réalisées, dont 33 projets de développement local, 9 actions de mobilisation de la diaspora hautement qualifiée et six accompagnements de promoteurs individuels. Sur 2 M EUR, montant du projet, les 1,3 M EUR mobilisés en subventions ont permis la réalisation de 2,9 M EUR de projets. Ainsi que le souligne le rapport d'évaluation de ce programme, « La répartition par secteurs répond aux priorités des îles de l'archipel dont les deux premières sont le manque d'eau et l'électricité ». Les autres domaines d'intervention (formation professionnelle, infrastructures urbaines, santé, agriculture,...) correspondent également aux besoins locaux. Globalement, des résultats très positifs ont donc été obtenus par le projet.

Ces résultats sont cependant essentiellement centrés sur la composante 1 qui a permis un impact important sur la population grâce au nombre et au contenu des projets réalisés, une forte participation de la diaspora (31 associations de la diaspora impliquées) et une image forte du « codéveloppement », terme qui bénéficie désormais auprès des autorités locales comme des bénéficiaires d'un véritable capital de confiance. Les résultats sur les composantes 2 et 3 n'ont pas été aussi positifs et, suite à la revue à mi-parcours réalisée en juin 2009, le budget a été revu en faveur de la composante 1 tandis que les procédures étaient simplifiées. Le peu de succès de la composante 3, ciblée sur l'accompagnement des initiatives des migrants était, selon l'évaluation réalisée « ...un échec prévisible tant les conditions à l'investissement privé sont défavorables ».

⁴⁶ Cf. analyses détaillées.

⁴⁷ L'évaluation de ce programme cite le chiffre de 125 000 personnes bénéficiaires. La mission du groupe d'amitié France-Union des Comores estime que « Pour les projets d'infrastructures sociales, la population bénéficiaire est estimée à 120.000 personnes, soit 16 % de la population ».

Principales difficultés rencontrées

Bien que le co-développement et la coopération décentralisée soient deux modes très différents de coopération, les difficultés rencontrées sont souvent liées aux mêmes facteurs et aussi bien la coopération Sarcelles-Tsidjé que le projet de codéveloppement ont connu des difficultés. Une réunion sur la coopération décentralisée avec les Comores, organisée en octobre 2011 par le Conseil général de la Seine-Saint-Denis soulignait que « Les difficultés partagées sont celles de la volatilité des ressources humaines et donc d'interlocuteurs et d'information, le manque par conséquent de formation, le peu de répondant, les lenteurs des processus d'autorisation par les autorités, une diaspora comorienne en France pas toujours organisée et unie ».

La pérennité des interventions fait aussi problème. Le PCUC a certes créé une réelle dynamique⁴⁸ et il y a eu une véritable appropriation par les associations comoriennes du fonctionnement du PCUC, ce qui est gage de pérennité. Mais, de même que pour la coopération décentralisée, il n'est évidemment pas possible d'affirmer la pérennité de tous ces petits projets dont les décisions de réalisation tiennent compte de critères variables et pour lesquels la qualité des travaux n'est pas toujours au rendez-vous. La pérennité dépend également de l'implication des principaux acteurs et de leur adéquation à ce type de projet. La part prise par les coûts de fonctionnement de ce type de projet ne peut être trop diminuée ; le travail avec la diaspora en France demande des moyens pour assurer le contact avec les associations et un appui pour l'élaboration des projets.

Malgré ces difficultés, et tout en soulignant les risques en ce qui concerne la pérennité, on constate fréquemment le caractère favorable des résultats obtenus. Plusieurs raisons peuvent être avancées :

- La plus importante est sans doute la motivation des porteurs de projets, aussi bien localement que du côté de la diaspora.
- L'importance des relations villageoises⁴⁹ et l'existence d'associations actives dans la diaspora, avec des moyens financiers importants.
- L'absence d'intervention de structures étatiques généralement lourdes et peu efficaces.
- La réalisation de petites opérations qui requièrent des compétences locales.
- L'existence de responsables de projet extrêmement actifs, aussi bien pour le codéveloppement que pour la ville de Sarcelles.

7.2 Le Fonds Social de Développement

Contexte

Les projets FSD ont pour finalité est de venir en aide à une population défavorisée tout en renforçant les capacités des acteurs de la société civile porteurs du projet. Avec la réforme institutionnelle de la coopération, le FSD est devenu l'un des rares outils dont dispose le SCAC pour financer des investissements. Les dépenses d'investissement sont éligibles si elles font partie d'un projet plus global, les projets visent en priorité des réalisations physiques de petite dimension dans les secteurs sociaux et les services collectifs. Ils font l'objet d'une requête des représentants de la société civile ou des collectivités locales et

⁴⁸ Alors qu'en 2008 la contribution de la diaspora au financement des projets de la composante 1 ne s'élevait qu'à 23%, en 2010 cette contribution était de 51%.

⁴⁹ Comme le soulignait un franco-comorien de la diaspora : « Le Comorien pense d'abord à sa famille, à son quartier, à sa ville natale et peu au pays. Le respect obtenu est fonction de sa contribution à la vie de sa ville natale ».

permettent d'apporter une réponse rapide et ciblée à des besoins formalisés par les bénéficiaires ou par des porteurs de projets.

Le contexte a été marqué par la forte implication de l'AFD dans les secteurs du développement agricole et de l'eau, par la montée en puissance du projet français de co-développement, et des projets européens d'appui au système éducatif et de coopération décentralisée.

Interventions mises en œuvre : moyens déployés et modalités d'intervention

Aperçu général

Le FSD représente une enveloppe financière disponible sur trois ans, allouée au financement local de projets. Sur la période du DCP, deux enveloppes ont été mobilisées, FSD 2004 (1 million d'euros) et FSD 2009 (1,5 Millions d'Euros), finançant 25 projets pour le FSD 2004 et 20 projets (jusque fin 2010) pour le FSD 2009.

Le SCAC est l'opérateur et les bénéficiaires sont la société civile (associations locales), collectivités territoriales et en particulier communes et établissements publics.

Deux FSD sur la période

Les principales orientations des crédits demandés pour le FSD 2004 étaient : (i) la mise en place de projets de co-développement; (ii) la recherche de complémentarité avec les crédits des collectivités locales de Mayotte et de la Réunion ; (iii) le financement d'actions mises en œuvre par l'Etat ou des établissements publics en direction des populations les plus vulnérables et des projets à caractère structurant émanant de la société civile.

Pour le FSD 2009, les principales orientations retenues étaient les suivantes : des actions en faveur de la jeunesse et des activités sportives et l'appui aux communautés villageoises et aux dynamiques locales. Les îles d'Anjouan et de Mohéli devaient être privilégiées, car considérées comme plus défavorisées ayant peu ou pas bénéficié d'appuis de la coopération internationale.

Le recours à des opérateurs-relais et à l'assistance technique a généralement été nécessaire, étant donné la faiblesse des capacités locales de mise en œuvre. Il convient de signaler deux périodes distinctes et un accompagnement renforcé à partir du FSD 2009 pour mener à bien les projets sélectionnés. Pour le FSD 2009, un dispositif de gestion a été mis en œuvre au sein du SCAC, visant à coordonner les interventions avec le Programme de co-développement. Deux VI sont repartis sur Grande Comore et Anjouan. Un dispositif de suivi plus structuré a été mis en place avec des outils de suivi et d'évaluation. Les projets ont pu s'exécuter sur une durée plus courte et dans de meilleures conditions que le précédent FSD.

Articulation avec les autres bailleurs

Parmi les thèmes principalement abordés par le FSD 2009, le sport et la culture sont des thèmes sur lesquels aucun autre bailleur n'intervient directement (de même pour les nouvelles technologies).

Certains FSD ont été articulés en liaison avec d'autres interventions de bailleurs ou d'acteurs français. Avec l'Union Européenne, dans le domaine de l'éducation, un cofinancement a été retenu en 2009 (reconstruction et l'équipement de l'école maternelle de Mbeni). L'UE intervient également dans le domaine de l'environnement/Gestion des déchets à travers son Programme de Coopération Décentralisée (PCD). Dans la santé, le projet FSD Initiative Hôpital Ami des Bébés mené au sein de la maternité de l'hôpital El Maarouf, complète ainsi l'action de la coopération française dans ce domaine.

L'articulation avec le Programme de Codéveloppement avec l'Union des Comores (PCUC) ne s'est pas concrétisée, l'équipe PCUC est cependant informée sur les projets sélectionnés afin d'éviter des doublons.

Principaux résultats atteints

FSD 2004: Engagé en intégralité, il a permis de conduire à leur terme 25 sous-projets. Les actions réalisées ont été conduites dans les trois îles des Comores : 1 projet a bénéficié à l'ensemble de l'UC, 11 à Anjouan, 8 à la Grande Comore et 5 à Mohéli. Elles ont concerné les secteurs de la santé (projets choléra, association des mutuelles de santé), l'éducation et la formation professionnelle (centre d'alphabétisation et d'enseignement à distance, école nationale technique et professionnelle), l'eau (évacuation des eaux pluviales), l'appui au secteur productif et les droits de l'Homme. Certains projets comme l'appui à la professionnalisation de la gestion communautaire de l'eau ainsi que le soutien du SNAC ont été par la suite appuyés à plus grande échelle par la France.

FSD 2009 : 28 protocoles de financement ont été signés et 16 projets inaugurés sur la période 2009 et 2011. La jeunesse est le fil conducteur de ce FSD. 26 des 28 projets sélectionnés ont pour composante commune l'insertion de la jeunesse. Une importance particulière a été accordée à la création et l'équipement de médiathèques et à la réhabilitation des terrains de sport, 8 projets développant des activités génératrices de revenus et 3 actions de formation. Les femmes sont à l'initiative ou concernées par plusieurs projets (8 projets sur les 28 retenus).

L'instrument FSD répond à une demande spécifique et apparaît comme un instrument adapté et flexible, finalement relativement simple dans sa mobilisation, en particulier par rapport aux autres instruments disponibles notamment parmi les autres partenaires qui disposent de procédures beaucoup plus complexes. Les porteurs de projet apprécient l'appui fourni pour l'élaboration des documents de projets. Le comité consultatif reste un passage obligé où le porteur de projet doit défendre son projet.

Le dispositif actuellement en place avec des volontaires proches des bénéficiaires qui sont en mesure d'accompagner les porteurs de projet est très positif. Ce dispositif a permis d'éviter les difficultés dans la mise en œuvre des projets du précédent FSD et d'avoir un bilan systématique sur les réalisations lors des comités de suivi.

C'est un instrument qui garantit une visibilité des actions de la France avec une inauguration systématique des projets. Il permet également de pouvoir garantir la couverture de secteurs non appuyés par ailleurs et d'être aussi complémentaire avec d'autres appuis de plus grande envergure.

Les projets ont été correctement exécutés. Le bénéficiaire a recours à un maître d'œuvre pour le suivi des chantiers financés sur cofinancement du FSD. Cependant la pertinence de certains projets n'est toujours évidente et les effets attendus à moyen terme des projets difficiles à appréhender. Un suivi des réalisations dans le temps et un accompagnement permettrait de mieux appréhender les questions de pérennité des actions. Il serait intéressant de pouvoir mobiliser cet instrument de façon plus systématique en complémentarité avec d'autres acteurs pour espérer un effet plus structurant.

Principales difficultés rencontrées

Compte tenu des faiblesses des capacités locales et de certains porteurs de projets, les opérateurs relais, l'assistance technique et les volontaires sont essentiels pour le suivi et le contrôle de la bonne exécution des opérations. Cette faiblesse avait été sous estimée lors du FSD 2004 et malgré de nombreuses relances, les fiches de synthèse des projets n'étaient

toujours pas disponibles plusieurs années après. La clôture de certains projets n'a été effective qu'après la mi 2009 et près de la moitié d'entre eux ont été clos après la signature unilatérale d'un certificat administratif.

Lors du FSP 2009, il a été proposé d'aider les porteurs de projets à renforcer leurs capacités de conception, de gestion et d'évaluation de projets. Le recours à un opérateur externe a permis une intervention en amont, pour appuyer l'élaboration d'un Plan de trésorerie et de rentabilité, puis l'élaboration du dossier comptable permettant la clôture, dans de bonnes conditions, du sous-projet. Le bénéficiaire a également recours à un maître d'œuvre à la fois pour la réalisation d'une étude technique, l'élaboration du dossier d'appel d'offre et le suivi du chantier.

Une grande diversité de projets a été soutenue dans le respect des axes définis. La pérennité des projets passe par l'engagement des bénéficiaires, notamment financier, puisqu'un cofinancement à hauteur de 30% est prévu, le plus souvent par l'apport de matériaux de construction, la mise à disposition de main d'œuvre, l'acquisition d'une partie de l'équipement ou la prise en charge de l'animation.

Cependant, le dispositif en place ne permet pas de s'assurer que les actions soutenues sont innovantes et structurantes. Un suivi *a posteriori* serait intéressant pour voir dans quelle mesure l'appui demandé a vraiment permis d'atteindre les objectifs souvent ambitieux des fiches présentées et si les principales conditions de pérennisation sont remplies. De même, il conviendrait de suivre dans quelles mesures, les projets « pilotes », ont pu créer un effet de levier et être répliqués avec l'intervention d'autres partenaires.

Lors des comités de sélection, il est maintenant demandé aux porteurs de projet de présenter les résultats effectivement atteints. Il manque cependant un suivi dans le plus long terme. Certains projets s'inscrivent dans une démarche plus globale et structurante alors que d'autres bénéficient d'un appui ponctuel sans autre levier ou effet multiplicateur.

8. Réponses aux questions d'évaluation

Ce chapitre présente les réponses aux questions d'évaluation 1 à 13. Les questions d'évaluation 11, 12, et 13 qui traitent du niveau de réalisations des projets, des résultats obtenus et de la pérennité des résultats sont résumées dans ce chapitre mais traitées dans les chapitres 5, 6 et 7 et dans le volume 2A sous la forme d'analyse sectorielles détaillées plutôt que sous la forme de questions d'évaluation. Ceci permet en effet une lecture plus aisée par secteur des réalisations des projets, des résultats sectoriels et de leur pérennité. Cette approche a été validée lors du comité de pilotage portant sur la phase d'analyse des stratégies.

Ce chapitre fournit trois niveaux de lecture :

- Les **réponses** à chaque question d'évaluation (QE), indiquées sous forme d'**encadrés de synthèse** ;
- Les **constats** et l'**analyse** sur lesquelles se fonde chaque réponse figurent dans le reste du texte ; il est fait mention des critères de jugement (CJ) sur lesquels les questions reposent ;
- Les **faits** sur lesquels reposent les constats sont indiqués dans la grille de collecte des données en Annexe 6. Il s'agit de renseignements spécifiques pour l'évaluation au niveau des critères de jugement (CJ) pour chacune des questions d'évaluation.

La figure ci-dessous fournit une vue d'ensemble synthétique des questions d'évaluation. Ces questions permettent d'apporter une réponse et une structure à des questions fondamentales permettant d'évaluer la stratégie de coopération française dans le cadre du DCP. Les QE couvrent les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE concernant la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Le critère d'évaluation de cohérence est également couvert.

Figure 9 – Couverture des critères d'évaluation par les questions d'évaluation

QE 1	Adéquation aux priorités de l'Union des Comores	Pertinence
QE 2	Adéquation au contexte politique	Pertinence
QE 3	Cohérence de l'aide française	Cohérence
QE 4	Construction logique du DCP	Cohérence
QE 5	Dimension régionale	Pertinence
QE 6	Lisibilité et visibilité du DCP	Pertinence
QE 7	Dialogue politique et technique	Efficience
QE 8	Mise en œuvre	Efficience
QE 9	Outil DCP	Pertinence
QE 10	Articulation avec les autres bailleurs	Cohérence
QE 11	Réalisations/renforcement capacités	Efficacité
QE 12	Résultats obtenus dans les différents secteurs	Efficacité
QE 13	Pérennité des résultats	Durabilité

8.1 QE1 – Adéquation aux priorités de l'Union des Comores

Comment les secteurs d'intervention (plus particulièrement les secteurs dits de concentration), la distribution géographique des projets, la nature des instruments de coopération et la programmation des moyens (financiers et humains) ont-ils été définis ?

QE1 – Adéquation aux priorités des Comores – Résumé de la réponse

L'évaluation montre que les interventions du DCP étaient en cohérence avec les documents de stratégie de l'UC et que la définition des secteurs de concentration correspondait bien aux axes d'actions prioritaires du pays. Le choix des interventions et des projets dans ces secteurs comme dans les secteurs transversaux a relevé de la continuité des interventions et de la volonté de consolider certains acquis de la période précédente et pas nécessairement d'une nouvelle réflexion stratégique.

Les interventions du DCP sont en conformité avec la stratégie DSRP/DSCRCP, ciblée sur la réalisation des OMD et la lutte contre la pauvreté. Les secteurs d'intervention retenus sont conformes aux axes retenus dans les plans d'actions qui complètent le DSCRCP. Mais le DSCRCP est plus une somme de ce qui est possible qu'un choix hiérarchisé des priorités du pays auxquelles devraient être consacrés des moyens nécessairement rares. En l'absence de politiques sectorielles disponibles et de choix hiérarchisés de priorités déterminées par le pays, les interventions du DCP ont été déterminées par la continuité des interventions.

Nota : une analyse de la distribution géographique des projets est effectuée dans le rapport.

CJ 1.1 Cohérence entre le DCP et les documents de stratégie de l'Union des Comores

La stratégie du DSRP élaborée en 2003 par l'Union des Comores visait la réduction de la pauvreté et l'intégration des OMD. Ce document a été révisé en 2005 en prévision de la Conférence de Maurice de décembre 2005, et un plan d'actions en sept axes pour la période 2006-2010 lui a été associé. Une nouvelle version, le DSCRCP, a été élaborée à partir de 2008, avec les mêmes axes.

Elaborée sur les bases du DSRP, la stratégie du DCP est parfaitement conforme aux orientations stratégiques retenues par les Comores. Les domaines retenus sont conformes aux axes des DSRP/DSCRCP et notamment aux cinq premiers axes :

- Axe 1 : créer les conditions d'un développement économique durable, axe qui concerne en particulier les finances publiques ;
- Axe 2 : relancer le secteur privé en mettant l'accent sur les secteurs porteurs, en particulier agriculture et micro-finance ;
- Axe 3 : renforcer la gouvernance et la justice ;
- Axe 4 : améliorer l'état sanitaire de la population ;
- Axe 5 : promouvoir l'éducation et la formation professionnelle en vue d'améliorer le capital humain.

Au cours des entretiens réalisés lors des missions sur place, les bénéficiaires n'ont pas souligné d'interventions de la coopération française dans des domaines qui ne correspondraient pas à la stratégie des Comores. Il faut cependant souligner que le DSCRCP

dresse des bilans sectoriels et donne bien des orientations, mais constitue plus, en ce qui concerne les actions, un catalogue de tout ce qu'il est possible de faire qu'une hiérarchisation des priorités principales du pays. Dès lors, presque toutes les actions menées peuvent être considérées comme conformes à la stratégie du pays.

CJ 1.2 Définition des secteurs d'intervention

Le principal facteur qui a influencé la définition des secteurs d'intervention est la continuité des interventions et des projets en cours au moment de la formulation du DCP.

Dans le secteur de la **santé**, la coopération française, principal partenaire bilatéral des Comores, disposait d'une longue expérience axée sur les centres hospitaliers de la Grande Comore et d'Anjouan avec une importante assistance technique. En 2006, cette assistance technique comprenait un dispositif de 6 AT, dont un conseiller du ministre, et d'autres intervenants prestataires en matière d'urgence-réanimation, de chirurgie et de soins infirmiers, en position de substitution en raison de l'insuffisance du personnel local. La coopération se développait aussi à partir du Centre Hospitalier de Mayotte (CHM) qui avait une politique active en raison de nombreux membres du corps médical originaires des Comores et de la présence d'anciens coopérants. Le CHM finançait, sur ses fonds propres, des actions de coopération en complément du FCR. Avec le transfert du secteur de la santé à l'AFD, le projet PASCO regroupait l'assistance technique et devenait l'axe majeur des différentes actions de la France dans le secteur.

Dans l'**agriculture**, l'action de la coopération française a principalement été centrée sur le projet PREDIVAC de l'AFD établi en 2005 avant la signature du DCP. Le PREDIVAC, et en particulier le premier sous-projet «Appui à la diversification des filières et au renforcement du SNAC» s'inscrivait dans la continuité de la collaboration du MAEE et de l'AFD en faveur du développement rural aux Comores. Il visait la poursuite des actions initiées par le Projet d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles des Comores, le PAOPAC (2000-2005), financé par le MAEE et par le Projet « filière oignon » soutenu par l'AFD (2001-2005).

Dans le domaine des **secteurs productifs**, l'accent a été mis sur le secteur financier dans lequel l'AFD intervenait depuis longtemps et peu sur le domaine commercial, secteur nouveau envisagé par le DCP. L'appui à l'adhésion des Comores à l'OMC pouvait d'ailleurs difficilement aboutir dans le contexte politique de 2007-2008. Ainsi, dans le domaine de la micro-finance l'AFD réalisait des interventions depuis 1993. Les interventions à la BDC remontent à une prise de participation dans cette institution en 1981.

Cette continuité d'intervention dans les secteurs de concentration retenus s'explique largement par :

- les orientations de base des stratégies comoriennes et françaises ;
- les engagements pris avant la rédaction du DCP, notamment la Commission mixte d'avril 2005 ;
- les besoins des secteurs et les demandes des partenaires avec lesquels des projets étaient en cours ;
- les compétences acquises dans les domaines d'intervention, notamment dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de la micro-finance ;
- dans certains cas, le partage des domaines avec d'autres bailleurs : par exemple dans l'éducation, du fait de l'importante intervention de l'UE sur l'enseignement primaire et secondaire, la coopération française a préféré se positionner sur l'enseignement supérieur.

Cette continuité des interventions aboutissait cependant à une juxtaposition plus qu'à une cohérence des stratégies des différents acteurs.

CJ 1.3 Choix des instruments de coopération et programmation des moyens

Les instruments de coopération étaient prédéfinis et la programmation financière a prolongé les projets en cours. La coopération française ne peut bien sûr pas avoir des outils spécifiques pour chaque pays, quelle que soit l'importance des spécificités de ce pays. Mais pour un pays en sortie de crise, le choix des outils mis en œuvre devrait faire l'objet d'une réflexion particulière.

La panoplie des outils utilisée par le MAEE et l'AFD avait été définie avant le DCP et n'a pas été modifiée avec la mise en œuvre du DCP. Sans créer de nouveaux outils, il aurait été souhaitable de se demander lesquels étaient les mieux adaptés aux résultats globaux que l'on cherchait à atteindre dans le pays.. Certains postes d'AT stratégiques n'ont pas été mobilisés en raison de la rigidité du système ayant freiné la création de postes ou les ressources allouées pour un poste ayant été perdues suite au non recrutement dans les délais d'un AT (difficulté de trouver le profil de compétence). D'autres AT en poste n'ont pas été accompagnés d'un projet FSP qui aurait permis d'appuyer un certain nombre de réformes sectorielles essentielles. Alors que la complémentarité des acteurs a plutôt bien fonctionné avec le FCR, la complémentarité SCAC/AFD n'a pas été dans ce cas suffisante. La faiblesse des ressources FSP sur la période du DCP explique en partie ce constat, dans la mesure où les contraintes financières n'ont pas permis de mobiliser les projets en appui des postes d'AT. On constate cependant que la prédéfinition des moyens n'a jamais abouti à des blocages ; la mise en œuvre du DCP a toujours pu être réalisée avec une souplesse suffisante pour ne pas aboutir à des blocages.

En ce qui concerne la programmation indicative des actions, une enveloppe financière était déterminée dans chacun des secteurs, sans qu'il n'existe de programmation financière annuelle. Pour les ministères comoriens, les montants affichés dans la « Programmation indicative des actions » annexée au DCP étaient des montants disponibles. Pour la coopération française, le décaissement de ces montants était fonction de l'avancement des projets. Cette différence de conception entre la partie française et la partie comorienne dans la définition de la programmation financière a conduit à des attentes différentes des deux parties, une attente de déboursement sur des sommes disponibles du côté comorien ; une attente de forte implication des administrations comoriennes sur la mise en œuvre des projets du côté de la coopération française.

8.2 QE2 – Adéquation au contexte politique

Le contexte politique intérieur de l'Union des Comores sur la période considérée, et notamment les événements de 2007, a-t-il eu une influence sur la définition et la mise en œuvre du DCP ? Les orientations du DCP, et notamment le choix des secteurs de concentration, étaient-elles pertinentes au regard de ce contexte particulier ?

QE2 – Adéquation au contexte politique – Résumé de la réponse

L'évaluation montre que la mise en œuvre du DCP a été fortement influencée par le contexte d'instabilité politique de la période, mais que le choix des secteurs de concentration correspondait bien aux orientations du pays et à la stratégie française de coopération et n'avait pas lieu d'être modifié.

Le DCP n'a pas été conçu comme un document de partenariat avec un pays en sortie de

crise. Cette faiblesse de conception n'a pas pour autant représenté un blocage dans la mise en œuvre de la coopération franco-comorienne. La survenance d'une nouvelle crise politique en 2007 a profondément influencé la mise en œuvre des interventions prévues par le DCP. Les possibilités pratiques de mise en œuvre ont alors plus déterminé les actions que les orientations stratégiques de base. Les instruments et les actions ont alors déterminé la stratégie et non l'inverse.

Le choix des secteurs de concentration correspondait aux orientations fondamentales des stratégies comorienne et française et il n'y avait pas lieu de modifier ce choix, comme l'a constaté la réunion franco-comorienne de juin 2008 à Paris.

CJ 2.1 La prise en compte du contexte politique par le DCP

Le DCP s'est inscrit dans le contexte de la Conférence de Maurice de décembre 2005, qui marquait le retour de l'Union des Comores dans la communauté internationale. Le DCP n'a pas pris en compte cette situation de sortie de crise et n'a pas réalisé une analyse des risques sur la mise en œuvre.

Mais, comme le souligne le DSCR⁵⁰ « *Depuis leur accession à l'indépendance, les Comores n'ont pas connu de véritable période de stabilité politique susceptible de créer les conditions nécessaires pour le développement socioéconomique et la mise en place d'un cadre politico – institutionnel viable et répondant aux aspirations de la population... Ces conflits ont pris une tournure gravissime en 2007.... Il faudra attendre pratiquement une année et une intervention de l'armée comorienne appuyée par des forces de l'Union Africaine sur l'île de Ndzuwani pour que les trois îles soient à nouveau réunifiées* ».

En raison du contexte politique, le dialogue politique entre la France et l'Union des Comores l'a emporté sur le dialogue technique. La création du GTHN a marqué cette primauté donnée au dialogue politique, et, même si les champs d'application du GTHN et du DCP étaient différents, la feuille de route du GTHN s'est substituée au DCP. Le DCP n'était cependant pas considéré comme dépassé et, par exemple, la réunion du GTHN de juin 2008 à Paris a été suivie d'une réunion sur le DCP qui a constaté le « retard dans la mise en œuvre du DCP », et qui a prévu « la mise en place d'un mécanisme de suivi formel du DCP sur place ». Ce mécanisme n'a cependant jamais été institué (voir QE7).

Parmi les conséquences les plus directes de la situation politique sur la mise en œuvre du DCP on peut noter la faiblesse accrue des administrations comoriennes en raison de cette crise politique ce qui a conduit, pour l'assistance technique, à davantage de substitution (ex. au Ministère des Finances). Les interventions dans le domaine de la gouvernance – justice, état de droit – sont devenues plus difficiles. Les possibilités pratiques de mise en œuvre ont plus déterminé les actions que les orientations stratégiques de base. Par exemple, pour obtenir des résultats, l'AFD a été conduite à privilégier des actions locales aux dépens de discussions sur des politiques sectorielles avec une administration peu motivée (cas des secteurs de l'eau et de la micro-finance par exemple).

Une lacune importante du DCP est donc l'absence d'une analyse des risques qui aurait dû accompagner sa signature. En l'absence de cette analyse *a priori* on peut se demander s'il aurait été souhaitable de réviser le DCP et notamment le choix des secteurs de concentration.

⁵⁰ P. 11 DSCR.

CJ 2.2 Le maintien du choix des secteurs de concentration durant la crise de 2007

Le choix des secteurs de concentration – santé, agriculture, secteurs productifs - correspondait bien aux besoins du pays et à ses orientations stratégiques ainsi qu'aux objectifs de coopération de la France (réalisation des OMD et lutte contre la pauvreté, promotion des biens publics mondiaux, croissance économique, etc.). Les moyens disponibles n'étaient pas affectés par la crise de 2007, et ces moyens pouvaient être mis en œuvre avec souplesse. Le choix des secteurs de concentration n'avait pas de raison d'être modifié en raison du contexte politique et ne l'a pas été.

La question avait néanmoins été débattue lors de la rencontre franco-comorienne de juin 2008 au cours de laquelle il avait été « convenu de maintenir les secteurs de concentration du DCP » en prenant des dispositions sur l'agriculture (mission de l'AFD sur un programme à décaissement rapide et l'amélioration des conditions d'exportation des produits agricoles), dans le domaine de l'eau (mise en place du schéma directeur) et dans celui de la santé (examen par l'AFD de la faisabilité « de la demande politique de construction d'une maternité à Anjouan). Rien n'était envisagé pour le secteur productif/micro-finance.

8.3 QE3 – Cohérence de l'aide française

Dans quelle mesure le DCP, dans les phases de conception, d'exécution et de suivi, a intégré les stratégies de l'ensemble des acteurs français de l'aide publique au développement, notamment celles développées depuis Mayotte et la Réunion (services déconcentrés et collectivités territoriales) ? Quelle a été la place des initiatives privées (ONG, diaspora, société civile, etc.), et des initiatives publiques (coopération décentralisée, etc.) à ces trois phases ? Quelle est la perception par les différentes parties prenantes françaises de la préparation et de la mise en œuvre du DCP ?

QE3 – Cohérence de l'aide française – Résumé de la réponse

L'évaluation montre que le DCP a regroupé l'ensemble des acteurs français et articulé les stratégies de ces acteurs en fonction de l'évolution des attributions de compétences notamment entre le MAEE et l'AFD. Le DCP a favorisé la recherche de complémentarités avec les interventions de la société civile, des collectivités locales et régionales et de la diaspora. Cependant la synergie des acteurs est restée occasionnelle et fortement dépendante des coopérations antérieures.

Le DCP est un document interministériel dans lequel se sont inscrites les interventions de l'ensemble des acteurs de l'aide publique française au développement (MAEE, AFD, MINEFI, Ministère de l'Intérieur, Coopération régionale). Pour l'AFD, qui a été financièrement l'acteur le plus important, et qui, pour les Comoriens a représenté avec l'Ambassade/SCAC la Coopération française, la reconnaissance des orientations du DCP comme base du Cadre d'Intervention Prioritaire a constitué un progrès important en termes de cohérence accrue de l'action française. La dimension régionale a également été appréhendée mais la complémentarité opérationnelle n'a été effective que dans le secteur de la santé.

Le DCP avait aussi vocation à assurer une cohérence avec les interventions des collectivités locales et régionales, de la diaspora et de la coopération décentralisée. Le cadre stratégique du FCR Mayotte avec les Comores élaboré en 2006 fait référence au DCP, mais dans sa mise en œuvre les orientations du GTHN se sont imposées. La

collaboration avec la diaspora a été forte dans le projet de codéveloppement. Elle ne pouvait être que plus lointaine avec la coopération décentralisée.

Cependant, le DCP n'a pas joué un rôle fédérateur important et n'a pas eu un effet aussi structurant que prévu car il n'y a pas eu de dispositif de suivi continu de la mise en œuvre du DCP. Ce suivi aurait permis de maintenir le côté fédérateur de l'outil pour l'ensemble des acteurs de la coopération française et aurait donné la possibilité d'avoir un dialogue sectoriel structurant.

CJ 3.1 Association de l'ensemble des différentes parties prenantes françaises à la conception et à la mise en œuvre du DCP

Le DCP est un document interministériel qui regroupe l'ensemble des acteurs français de l'aide publique au développement, en particulier le MAEE, l'AFD, le MINEFI et le Ministère de l'Intérieur. Lors de sa formulation, le DCP a permis de clarifier et de mieux articuler les responsabilités et les compétences des différents acteurs français notamment vis-à-vis de la partie comorienne puisqu'il a pris en compte la nouvelle répartition des compétences entre le MAEE et l'AFD, en particulier pour les secteurs de concentration.

Le DCP a cependant plus été considéré par les différentes parties françaises comme un outil du MAEE que comme un outil commun. Les entretiens ont montré que la préparation du DCP a été réalisée en commun par le MAEE et les administrations comoriennes plus qu'avec les autres acteurs français. L'AFD, principal intervenant financier dans l'Union des Comores, s'est référé à ce cadre, même si sa feuille de route était essentiellement déterminée par le CIP.

Au niveau de la mise en œuvre, le DCP n'a pas constitué l'élément fédérateur des interventions françaises qu'il voulait être dans la mesure où aucun dispositif de suivi ne prévoyait un dialogue structuré, par exemple autour des axes d'intervention du DCP.

Parler de « mise en œuvre » du DCP est d'ailleurs un peu théorique car le DCP n'est pas un projet mais un cadre d'action. Les acteurs qui mettent en œuvre les interventions et projets se réfèrent à leurs propres documents de projet, non au DCP.

CJ 3.2 Renforcement de la pertinence de la stratégie globale et complémentarités

Durant la mise en œuvre, certaines synergies entre les différents acteurs ont été effectives, mais cette recherche de complémentarité ne s'est traduite que dans certains cas et le renforcement de la pertinence de la stratégie globale a été variable d'un secteur à l'autre.

Dans le secteur de la santé, la mise en œuvre du DCP a coïncidé avec le transfert du secteur à l'AFD. La fermeture progressive des postes d'AT MAEE, cohérente avec la préparation du projet AFD « PASCO » d'appui au secteur de la santé a cependant été régulièrement reportée (renouvellement des contrats d'AT) pour tenir compte des difficultés rencontrées au démarrage du projet AFD. De plus, sur le terrain, les partenaires s'interrogeaient sur le rôle des futurs AT du projet AFD qui ne s'inscrivaient pas dans la continuité des AT MAEE.

Le secteur a bénéficié d'une mobilisation de tous les acteurs (dispositif d'AT MAEE, AFD, FCR etc.) sans qu'il ait existé une coordination globale et un pilotage des acteurs français, l'administration comorienne n'assumant pas non plus ce rôle. La multiplication des interlocuteurs et des canaux de transmission des informations a finalement entraîné un cloisonnement au lieu d'appuyer une stratégie globale de réforme dans le secteur.

Dans la mesure où il n'y a pas eu de dispositif de suivi continu de mise en œuvre du DCP, il était difficile de maintenir le côté fédérateur de l'outil et d'avoir un dialogue sectoriel structurant. Lors des rencontres franco-comoriennes de 2008, l'une des recommandations portait d'ailleurs sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de suivi formel du DCP sur place à Moroni, recommandation restée sans suite.

CJ 3.3 Intégration cohérente dans le DCP des stratégies des acteurs français, y compris stratégies développées depuis Mayotte et la Réunion, stratégies de la diaspora et de la coopération décentralisée

Les actions de la coopération régionale étaient prévues pour venir renforcer certains secteurs. Les secteurs prioritaires de la coopération régionale recouvraient certains secteurs du DCP, mais pas avec les mêmes priorités. Les secteurs d'intervention de la coopération régionale se focalisaient sur les secteurs transversaux avec la santé comme secteur de concentration. Dans le cas de la coopération régionale avec Mayotte, il existait un cadre stratégique concernant la coopération avec l'UC qui s'appuyait sur les priorités d'action formalisées dans le DCP. Les projets retenus devaient présenter un intérêt réciproque pour Mayotte et les autres îles des Comores pour lesquelles ils devaient, sur la base de critères définis, constituer des actions structurantes et nécessitaient un cofinancement.

La stratégie développée avec Mayotte a été, à partir de 2007, déterminée par les travaux du GTHN (sous groupe coopération régionale) qui a arrêté les 6 axes de concentration de la coopération régionale : Justice, Sécurité Civile, Santé, Education, Culture, et Jeunesse.

Pour la coopération régionale avec la Réunion, il n'existait pas de document stratégique et la coopération a répondu à des demandes ponctuelles instruites par des porteurs de projet réunionnais dans des domaines où des contacts personnels ont été pris et ont permis de développer des partenariats (notamment dans la santé et l'éducation).

La coopération régionale dans son ensemble est ainsi intervenue en complémentarité de certaines des actions du DCP notamment dans la santé et l'éducation mais elle ne s'est pas nécessairement inscrite dans le DCP.

Les actions de la diaspora se sont traduites dans le projet de codéveloppement qui a mis en œuvre 48 projets qui ont mobilisé une trentaine d'associations de migrants, dont la participation au financement des projets est passée de 10/15 % en 2008 à 30% en 2010, en favorisant parfois l'apport d'autres collectivités ou institutions.

En ce qui concerne la coopération décentralisée, le DCP a surtout cherché à intégrer la coopération régionale avec La Réunion et Mayotte, même si la cohérence avec « la coopération décentralisée conduite par d'autres collectivités territoriales » est évoquée. Il faut souligner que ni les collectivités décentralisées ni les associations de la diaspora n'ont vocation à recevoir leur feuille de route du MAEE. L'intérêt commun – pour les collectivités locales d'être informées et pour le SCAC de connaître les interventions de ces collectivités – a cependant fait que la collaboration était fréquente, mais pas toujours simple car les positions des collectivités territoriales pouvaient différer des positions officielles de la France.

En l'absence de mécanismes de suivi du DCP, le suivi global de la coopération décentralisée dans le cadre du DCP ne s'est pas réalisé. Il existait cependant un suivi précis au niveau des projets FSD et codéveloppement et un suivi global de la coopération décentralisée au niveau central du MAEE.

8.4 QE4 - Construction logique et l'exhaustivité du DCP

Le DCP était-il logique dans sa construction et était-il exhaustif ?

QE4 – Construction logique du DCP – Résumé de la réponse

L'évaluation montre que le DCP a permis aux acteurs français d'afficher un cadre commun de référence. L'exhaustivité et à la construction logique de ce cadre sont néanmoins questionnées.

Le DCP a permis de donner un message politique fort d'unicité de l'action française en proposant un cadre commun de référence à l'ensemble des actions des différents acteurs de l'aide publique française.

Cependant, son exhaustivité est questionnée par le fait qu'il ne présente pas ou pas suffisamment une série d'éléments cruciaux tels que : (i) une analyse sectorielle, (ii) un bilan de l'expérience passée des interventions de la coopération française, (iii) la stratégie des différents acteurs français, (iv) les projets en cours et envisagés dans la période du DCP, (v) l'articulation de la stratégie des acteurs, (vi) l'articulation de la stratégie de la France dans chacun des secteurs avec le DSCR, et (vii) la coordination des différents instruments de l'aide française et leur phasage.

De même la cohérence de son cadre logique présente de nombreuses faiblesses : le DCP met souvent sur le même plan les ressources/moyens, activités, objectifs opérationnels, objectifs spécifiques et objectifs intermédiaires ; il présente des lacunes dans la traduction des liens de cause à effet entre les ressources/ activités et la hiérarchie des objectifs poursuivis et révèle également de très nombreux vides dans la succession des activités aux différents objectifs.

CJ 4.1 Exhaustivité du DCP et articulation des stratégies des acteurs de l'aide publique française

Le DCP a reflété une volonté de présenter un cadre commun de référence de l'ensemble des actions des différents acteurs de l'aide publique française.

- Les DCP se voulaient un instrument de rénovation de l'aide française, exhaustifs dans leur traduction des activités des différents acteurs publics de l'aide au développement, des instruments de l'aide publique française, et de l'action des acteurs privés (entreprises, OSI).
- Cette exigence d'exhaustivité est explicitement reflétée dans le DCP UC-France (« le DCP concerne l'ensemble des moyens mobilisés par la coopération bilatérale franco-comorienne »). Le DCP comprend des références aux projets en cours ou à venir des différents acteurs français ou aux collaborations potentielles envisagées entre acteurs. Les acteurs concernés sont en particulier le SCAC, l'AFD, la DGTEPE du MINEFI, la coopération régionale (La Réunion et Mayotte), la coopération décentralisée, les ONG internationales. Par ailleurs, l'annexe financière traduit un effort de synthèse de la programmation indicative des actions d'un nombre clé d'acteurs de la coopération française. Elle présente les actions –en exécution et à identifier- du MAEE et de l'AFD, certaines actions de coopération régionale (Réunion, Mayotte), et la DG du Trésor avec les ABG pour 2006 et 2007.
- Les entretiens auprès des différents acteurs de la coopération française ont montré que le DCP était un document interministériel et qu'il donnait un message d'unicité de l'action française.
- L'intégration des actions de l'AFD, principal intervenant aux Comores, dans le cadre du DCP et sous l'autorité de l'Ambassadeur a représenté un réel progrès par rapport à une

situation antérieure où les complémentarités SCAC/AFD étaient faibles. Le texte du DCP a cependant plus représenté une juxtaposition qu'une symbiose des interventions.

Le DCP présente par ailleurs des faiblesses quant à son exhaustivité.

- Pour l'ensemble des secteurs, le DCP ne présente pas ou pas suffisamment dans le détail une série d'aspects cruciaux pour qu'il revête un caractère englobant : (i) une analyse sectorielle (avec une présentation des enjeux du secteur et des politiques sectorielles), (ii) un bilan de l'expérience passée des interventions de la coopération française, (iii) la stratégie des différents acteurs français, (iv) les projets en cours et envisagés dans la période du DCP, (v) l'articulation de la stratégie des acteurs (en particulier synergies et complémentarités existantes et à créer entre les différents acteurs), (vi) l'articulation de la stratégie de la France dans chacun des secteurs avec le DSCR, (vii) la coordination des différents instruments de l'aide française et leur phasage.
- Les entretiens menés auprès des acteurs de l'aide publique française ont également mis en lumière les limites du DCP quant à la traduction des stratégies/activités des différents acteurs : en particulier pour les organismes de recherche, les collectivités territoriales, la société civile et les entreprises.
- Même si les différents acteurs clé français ont inscrit leur action dans le cadre du DCP, le DCP n'était pas l'instrument unique de programmation et est avant tout resté un outil du MAEE. Dans le cas de l'AFD, le CIP a primé sur le DCP en termes de feuille de route. Dans le cas du MINEFI et du Ministère de l'Intérieur, le DCP est resté un document de deuxième plan par rapport au contexte plus large dans lequel ils ont inscrit leur action.

CJ 4.2 Cohérence du cadre logique

NB : le cadre logique est présenté sous forme de diagrammes d'objectifs généraux et sectoriels en annexe 5.

Le DCP présente d'importantes faiblesses dans sa construction logique.

- Le DCP précise les secteurs de concentration, hors concentration et secteurs transversaux sur lesquels la coopération française souhaite centrer son action. Mais, les descriptions de la stratégie de la coopération française sont inégales en fonction des secteurs : par exemple un certain nombre de détails sont donnés sur les principaux axes d'intervention pour le secteur de l'agriculture, tandis que les descriptions pour l'eau et le secteur productif sont très sommaires. La présentation de chacun des secteurs/sous-secteurs n'a pas été faite selon une structure commune qui aurait donné une base logique plus solide au document.
- Pour l'ensemble des secteurs, le DCP met souvent sur le même plan les ressources/moyens, activités, objectifs opérationnels, objectifs spécifiques et objectifs intermédiaires. Il ne permet pas d'identifier de façon immédiate quels sont les différents objectifs poursuivis pour chacun des secteurs, et quelles sont les ressources et activités prévues pour atteindre ces objectifs.
- L'analyse des différents diagrammes sectoriels présentés en annexe 5 montre que le DCP présente des lacunes dans la traduction des liens de cause à effet entre les ressources/activités et la hiérarchie des objectifs poursuivis. Elle révèle également de très nombreux vides dans la succession des activités aux différents objectifs, illustrant le fait que soit des ressources, des activités ou des objectifs n'ont pas été identifiés.
- Les faiblesses logiques sont à nuancer en fonction des secteurs. Dans le cas de l'agriculture, de la santé, des nouvelles institutions, et des finances publiques, le cadre logique est relativement détaillé et cohérent, même s'il présente certaines lacunes en

termes de liens de causes à effets. Pour l'eau, la justice, la sécurité intérieure, la protection civile, l'enseignement supérieur et la recherche, et les échanges sportifs inter-îles, le cadre logique présente de nombreux défauts de construction logique : les liens logiques entre les ressources et activités et les divers objectifs ne sont en général pas clairement explicités, et les cadres logiques présentent très nombreux vides.

Plusieurs facteurs viennent expliquer ces lacunes dans la construction logique.

- Les entretiens menés avec les acteurs de la coopération française montrent que le DCP cherchait surtout à proposer un cadre stratégique commun pour les différents acteurs français, à fixer les grands secteurs, et à indiquer les moyens prévisionnels en annexe, mais qu'il n'y avait pas de volonté de préciser dans le détail l'ensemble des activités à mener et des objectifs poursuivis.
- Par ailleurs, l'annexe financière précise que plusieurs projets (6 hors ABG Trésor) étaient à identifier. Il n'était donc pas possible de donner dans le document, pour ces projets, des détails sur les activités envisagées ainsi que sur leurs résultats directs escomptés.
- Enfin, tel que précisé sous le CJ4.1 ci-dessus, le DCP ne présente pas dans le détail ni le bilan des expériences passées de la coopération française, ni une analyse sectorielle identifiant les contraintes et les points d'entrée possibles d'action pour la coopération française, ni les projets de la coopération française en cours, ni les objectifs poursuivis par chacun des acteurs. En conséquence, le cadre logique peut difficilement être complet et cohérent. Ce travail d'analyse était ceci dit rendu complexe du fait du manque de maturité des politiques sectorielles aux Comores et de la faible appropriation par la partie comorienne.

8.5 QE5 – Dimension régionale

Dans quelle mesure la dimension régionale a-t-elle été prise en compte dans le DCP et intégrée dans la réalisation des différents projets de coopération ?

QE5 – La dimension régionale – Résumé de la réponse

L'évaluation montre que la dimension régionale a bien été prise en compte dans le DCP. Cependant cette dimension a plus ou moins été précise et développée en termes de complémentarité avec les interventions des autres acteurs selon les secteurs. Les résultats de cette coopération ont été appréciables dans la mesure où ils ont permis de mobiliser des compétences humaines régionales dans des secteurs où une expérience en matière de coopération existait (comme dans la santé). Par ailleurs, les actions en faveur de la jeunesse ont eu un caractère positif en termes d'échanges et de rapprochement des 4 îles. Par contre les résultats dans les secteurs productifs sont plus limités.

La dimension régionale revêt un caractère important dans la stratégie de la France aux Comores, le DCP visant à contribuer à un renforcement de l'intégration régionale. La prise en compte de la coopération régionale dans les différents secteurs du DCP a été variable: particulièrement explicite dans certains secteurs comme la santé et l'agriculture, et peu développée pour d'autres domaines.

La mise en place du GTHN et du sous groupe « Coopération régionale » a permis au niveau technique d'articuler les appuis de la coopération régionale selon les thèmes retenus par le GTHN. La mobilisation des FCR reste dépendante de la capacité de formulation des porteurs de projet ; les enveloppes financières sont limitées et sont annuelles.

Le DCP n'a pas précisé le cadre de suivi/évaluation de la coopération régionale. Les

travaux du GTHN ont, dans la période active, assuré un suivi avec l'élaboration de matrices sectorielles mises à jour lors de la préparation des réunions. Pour le secteur de la santé, un dispositif de pilotage a été mis en place qui regroupe les différents acteurs de la région.

CJ 5.1 Articulation cohérente du DCP avec les stratégies des autres îles et pays de l'Océan Indien

Le DCP a marqué un réel effort d'intégration de la coopération régionale :

- Dans son préambule, le DCP indique explicitement qu'il « prend en compte l'objectif de développer la coopération entre les îles de l'Océan indien, afin notamment d'atténuer l'écart de développement entre Mayotte et les autres îles de l'archipel et de contribuer à l'intégration régionale en s'appuyant sur les Fonds de Coopération Régionaux de Mayotte et de la Réunion, sur les projets de coopération décentralisée des collectivités locales françaises ainsi que sur les projets de la Commission de l'Océan Indien. » ;
- De plus, le DCP prévoyait des cofinancements dans le secteur santé, un partenariat dans les secteurs de la justice et l'enseignement supérieur et la recherche, des débouchés pour l'exportation des produits agricoles. Enfin, les échanges sportifs inter-îles intégraient naturellement la composante régionale. Ceci étant, le DCP ne fait pas mention de la coopération régionale pour les autres secteurs.

La coopération régionale a elle aussi été en cohérence avec le DCP : elle a fait référence au DCP et ses axes de travail recoupaient ceux du DCP.

- Le document cadre de la coopération régionale de Mayotte avec les Comores élaboré en 2006 se réfère au DCP : « Le FCR peut utilement s'appuyer sur le diagnostic et les priorités d'action issus des travaux préparatoires à la commission mixte franco-comorienne d'avril 2005 formalisés dans le *Document cadre de partenariat entre l'Union des Comores et la France pour la période 2006-2010* ».
- Le FCR Mayotte-Comores prévoyait d'appuyer (i) la formation technique et professionnelle ; (ii) la santé, cet axe était complémentaire de l'action de l'AFD, et (iii) l'appui au secteur productif. Si le secteur des échanges sportifs n'était pas prioritaire en termes de développement, il gardait son importance dans la perspective de la participation des Mahorais aux jeux des îles et aux jeux des jeunes de l'océan indien.

Par la suite avec la crise de 2007, au sein du GTHN, la coopération régionale (Mayotte) a fait l'objet de discussions spécifiques et il a été décidé de concentrer la coopération autour de 6 thèmes prioritaires (Justice, Sécurité Civile, Santé, Education, Culture et Audiovisuel, Jeunesse et Sports) qui recoupaient les secteurs du DCP. Le sous groupe « Coopération régionale » créé à cette occasion, a identifié des actions conjointes prioritaires réparties selon 5 axes stratégiques : Jeunesse, Sports et Culture ; Education, Recherche, Formation ; Economie, Finances ; Agriculture et Santé. D'autres thèmes étaient également discutés (eau, environnement, état civil, cadastre, etc.). Une matrice sectorielle a été élaborée pour définir les priorités à venir et les actions proposées. Dans le secteur de la santé, la mise en place d'une politique de coopération sanitaire cohérente avec le DCP (et opérationnalisée dans le cadre des travaux du sous groupe) a pu s'intégrer dans une approche plus globale d'appui au secteur.

Malgré la suspension des travaux du GTHN et de facto du sous-groupe « coopération régionale », la coopération technique avec Mayotte s'est maintenue sur la période et s'est donc développée autour de ces axes. Le dialogue entre les acteurs de la coopération régionale s'est poursuivi, malgré la disparition du GTHN.

CJ 5.2 Coopération régionale effective avec Mayotte et les régions voisines (volonté politique, projets communs)

Le FCR est un outil privilégié qui a permis d'intégrer la problématique des Comores dans un contexte régional et de répondre à une stratégie de coopération globale de la France. La mobilisation des FCR et de partenariats dans les secteurs de concentration (santé notamment) mais également dans l'enseignement supérieur, se sont organisés autour de projets existants (comme le PASCO ou l'appui à l'université) ; ce qui a permis d'asseoir leur action dans un cadre plus structurant, garantissant une certaine pérennité des actions entreprises.

Les résultats des actions financées dépendaient essentiellement des porteurs de projets Mahorais ou Réunionnais et de l'intégration de ces interventions dans des appuis plus structurants existants par ailleurs (France ou autres PFT). L'outil a été relativement simple à mobiliser, mais les financements étaient limités et les enveloppes annuelles. Aucun montant n'est prédéterminé en faveur d'un pays ou d'un secteur. Si le FCR Mayotte a consacré une part importante des ressources en faveur des Comores, les montants du FCR Réunion alloués aux Comores sont restés modestes⁵¹.

Le dynamisme de la coopération dans le secteur de la santé et son caractère structurant est à souligner. Cette coopération s'est structurée sur la période du DCP et a permis de mobiliser des ressources FCR via certains porteurs de projet expérimentés (comme le CHM) mais également des ressources propres et pouvait également bénéficier des ressources du PASCO pour les actions de formation. Dans ce secteur, les actions inscrites au titre de la coopération régionale visaient à assurer le partage et le transfert de compétences envers les professionnels médicaux et paramédicaux des îles voisines. Il s'agissait de garantir un meilleur équilibre de l'offre de soin entre les îles de l'Union des Comores et Mayotte tout en favorisant une prise en charge de proximité. La coopération dans ce domaine a bénéficié d'une part, de la continuité des actions déjà engagées sur l'île d'Anjouan et d'autre part, d'une généralisation des appuis sur la période du DCP et d'une formalisation des interventions au travers de la signature d'un certain nombre de conventions de partenariat avec le CHM et le CHR sur les questions d'évacuations sanitaires, l'approvisionnement en médicaments, la formation des ressources humaines et l'expertise et le conseil dans le domaine des services techniques et la gestion hospitalière notamment.

Une Cellule de veille épidémiologique a été mise en place dans le cadre de la plateforme de veille sanitaire de l'Agence de santé de l'Océan Indien avec l'appui des programmes de la COI.

Dans les autres secteurs des interrogations demeuraient sur l'intégration de ces actions avec les priorités comoriennes et sur la façon de structurer ces actions afin d'assurer leur pérennité dans un environnement souvent mal perçu par les porteurs de projets. Dans l'agriculture beaucoup reste à faire pour développer une relation commerciale pérenne entre les îles et les résultats ont été mitigés (Forum économique à Mayotte ; Partenariat avec lycée agricole de Mayotte). La Coopérative des Agriculteurs de Mayotte a monté un projet de coopération régionale, en collaboration avec le Syndicat National des Agriculteurs Comoriens (SNAC) courant 2010.

Pour les secteurs transversaux tels que la jeunesse, la coopération régionale est intervenue sous forme d'actions spécifiques, ponctuelles, en complément de certains projets (FSD) ou pour des aspects non couverts par ailleurs, mais au cas par cas avec un souci néanmoins de mener des actions conjointes avec des cofinancements.

⁵¹ Sur la période, entre 8 et 23% du total du FCR selon les années (i.e. bilan du FCR par pays), pour le FCR Mayotte c'est en moyenne 68% des ressources qui ont été allouées aux Comores.

Dans le secteur Education/formation professionnelle, le projet « chantier-école: construction d'un internat » sur l'île d'Anjouan a connu des difficultés de mise en œuvre (ce projet bénéficie d'un cofinancement MAEE). Dans l'enseignement supérieur, le FCR a été mobilisé pour permettre à l'Université de la Réunion, à travers un partenariat de proximité, d'effectuer de nombreuses missions d'enseignement et de recherche de l'Université des Comores. Dans le secteur de la culture, des partenariats avec le centre de formation des collectivités territoriales françaises (CNFTP) ont été mis en place, avec la formation des bibliothécaires aux Comores.

Une coopération portant sur le développement de la sécurité civile aux Comores a été mise en place (exercice incendie) ; avec l'appui de l'Ambassade de France aux Comores (Attaché de sécurité intérieure).

8.6 QE6 – Lisibilité et visibilité du DCP

Quelle est la lisibilité et la visibilité du DCP auprès des partenaires comoriens et des partenaires techniques et financiers présents dans le pays ?

QE6 – Lisibilité et visibilité du DCP – Résumé de la réponse

L'évaluation montre que les administrations comoriennes connaissaient peu le DCP tandis qu'elles connaissaient bien les projets financés par la France. En revanche, certains partenaires classiques présents en Union des Comores connaissaient le DCP et en ont tenu compte dans la programmation de leurs activités notamment l'UE; ce qui n'a pas été le cas des partenaires non classiques.

Le DCP est resté relativement peu connu des administrations comoriennes qui n'étaient pas directement concernées par son élaboration ou sa mise en œuvre. Par contre, les interventions françaises étaient bien connues par ces administrations, notamment dans les secteurs de la culture, l'éducation, l'enseignement supérieur, la santé, les finances publiques et la micro-finance ainsi que les appuis à la société civile.

Le DCP est resté relativement peu connu des PTF, à l'exception des partenaires classiques notamment l'UE. Celle-ci connaissait l'outil DCP, plus particulièrement les secteurs de concentration et transversaux de l'intervention de la France et des projets spécifiques. Les PTFs non classiques ont eu peu d'interactions avec les actions des PTFs classiques, notamment le DCP. Ils ont eu l'habitude d'intervenir à la demande du gouvernement ou de leurs propres initiatives.

CJ 6.1 Connaissance et compréhension du DCP par les partenaires comoriens

Le DCP est resté relativement peu connu des administrations comoriennes qui n'étaient pas directement concernées par son élaboration ou sa mise en œuvre. Les administrations directement concernées par l'élaboration (MIREX et CGP) connaissaient le contenu du DCP. Le CGP, chargé de la coordination des interventions des PTF, a suivi la mise en œuvre des projets du DCP. Mais les administrations comoriennes qui n'étaient pas directement concerné par le DCP ne connaissaient généralement pas le DCP en tant qu'outil. Par contre, elles connaissaient les projets et interventions financés par la France à travers ses différents opérateurs (en particulier le SCAC et l'AFD) et ses différents instruments (aide budgétaire, aide-projet, assistance technique, coopération décentralisée) dans plusieurs secteurs (secteur éducatif, enseignement supérieur, culture, gouvernance, santé, société civile, etc.). Par exemple, les résultats positifs obtenus par l'appui de la France à l'UDC (voir section 6.3) ont été visibles auprès de la population.

CJ 6.2 Connaissance et compréhension du DCP par les PTF

Le DCP est resté relativement peu connu des PTF, à l'exception de l'UE.

- L'UE connaissait l'outil DCP, plus particulièrement les secteurs de concentration et transversaux de l'intervention de la France et des projets spécifiques. D'ailleurs, la France était partie prenante active des actions de l'UE aux Comores. Son AT au ministère de l'éducation a pris part à la phase d'identification du Projet de Renforcement du Pilotage et de l'Encadrement de l'Éducation aux Comores financé par l'UE au titre du 10^{ème} FED afin de garantir une bonne complémentarité avec le projet « Appui au français et à l'enseignement supérieur » (AFES). Il est prévu qu'il participe activement aux travaux de la Cellule de gestion du projet, de manière à rechercher également, pendant la phase de mise en œuvre, la meilleure articulation possible entre les plans d'action de ces deux projets.
- Par contre, les autres partenaires ne connaissaient en général pas l'outil DCP, même si certains, comme le PNUD, ont affirmé connaître les projets de la France. La France a réalisé des efforts pour communiquer sur son action. Ainsi, la France a saisi l'occasion pour présenter l'évolution de la mise en œuvre du DCP pendant les forums des partenaires au développement présents aux Comores organisés lors des passages à Moroni des partenaires non résidant comme la BM ou la BAD. Par ailleurs, le représentant résident du PNUD, coordinateur de la recherche des financements extérieurs, et l'Ambassadeur de France se sont régulièrement rencontrés et ont échangé sur les projets financés par la France. Ceci étant, même si de nombreux cadres au système des nations unies connaissaient les projets de la France, ils ne connaissaient pas le DCP.
- Les partenaires non traditionnels (Chine et pays arabo-musulmans) ont eu peu d'interaction avec les activités de la France et celles des autres bailleurs. Ils ne disposaient pas de stratégie clairement affichée. Ils sont intervenus soit à la demande du gouvernement comorien, soit, et le plus souvent, sur leur propre initiative dans le cadre d'actions qui n'étaient pas nécessairement prioritaires ou définies dans le DSCR.

CJ 6.3 Complémentarité du DCP avec les stratégies des autres PTF

Le DCP a cherché à créer une complémentarité avec les stratégies des autres PTFs, aussi bien dans sa conception que dans son exécution.

Lors de sa préparation, le DCP a tenu compte des différentes activités financées par les divers PTF. L'annexe 2 du DCP « Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2006-2010) » présente une répartition des interventions des partenaires selon les 7 axes prioritaires du DSRP. Le DCP visait une cohérence d'ensemble des acteurs français mais également du dispositif de coopération multilatérale, en particulier avec l'UE à travers le FED, auquel la France contribue.

- L'UE avait décidé d'intervenir dans le secteur de la justice car la France devait y être présente (AT et FSP prévus) ; mais lors de la revue à mi-parcours du 10^{ème} FED son intervention a été réorientée face au désengagement de la France dans ce secteur.
- Des contacts étroits ont eu lieu entre les AT français et les projets UE notamment avec le conseiller technique français du Ministre de l'Éducation lors de la formulation de l'appui 10^{ème} FED ainsi que des échanges réguliers avec l'Ambassade de France, le SCAC et l'AFD.
- La France et, dans une moindre mesure, la Banque Mondiale s'étant engagées dans le secteur de la santé, l'intervention de la Commission européenne s'est focalisée dans les autres secteurs clés, dont l'éducation. La programmation du 10^{ème} FED a tenu compte de la complémentarité de ses interventions avec la France notamment.

8.7 QE7 – Dialogue politique et technique

Dans quelle mesure les modalités du dialogue de politique et le dialogue technique entre la France et l'Union des Comores dans la préparation, l'exécution et le suivi du DCP ont-elles permis une mise en œuvre efficace de l'aide française ?

QE7 – Dialogue politique et technique- Résumé de la réponse

L'évaluation montre que les modalités du dialogue politique et technique n'ont pas permis d'assurer les conditions optimales pour une mise en œuvre efficace de l'aide française. Les modalités de ce dialogue étaient peu développées dans le DCP. Par ailleurs, ce dialogue a été brouillé par le contexte politique et la mise en place d'un dialogue de haut niveau avec des objectifs autres que ceux recherchés par la mise en œuvre du DCP.

Les modalités du dialogue ne sont pas définies dans le DCP et aucun mécanisme structuré de dialogue n'a été mis en place durant l'exécution du DCP. Lors de la préparation du DCP, des échanges sur le document entre le MAEE et le MIREX ont eu lieu, mais il a manqué un dialogue technique pour impliquer les ministères sectoriels concernés.

Le contexte politique de la première période de mise en œuvre du DCP a accaparé le dialogue, qui s'est centré sur les aspects politiques dans le cadre de la mise en place du GTHN (en 2007 et qui est resté actif jusque fin 2008) et a quelque peu marginalisé le dialogue technique. Cependant, dans le cadre de la préparation des réunions de ce groupe, des séances de travail étaient organisées localement sur les réalisations du DCP. Par ailleurs, les échanges du sous groupe « coopération régionale » ont permis d'approfondir le dialogue sur les aspects sectoriels. En juin 2008, lors des rencontres franco-comoriennes, en marge des travaux du GTHN, une séance de travail a porté sur la relecture du DCP afin de faire un point sur l'état d'avancement de sa mise en œuvre. Des retards étaient constatés par les deux parties dans la mise en œuvre du DCP et ils recommandaient la mise en place d'un mécanisme de suivi formel du DCP, recommandation qui n'a pas été suivie d'effet.

S'il n'y a pas eu de révision formelle du DCP, des ajustements ad hoc ont été intégrés pour tenir compte des avancées ou des difficultés dans les secteurs. Le dialogue sectoriel n'a pas été suffisamment privilégié. Dans les secteurs de concentration en particulier, le dialogue s'est plutôt focalisé sur la gestion de projet et pas sur les aspects de réformes sectorielles.

A partir de 2010 (fin théorique de la période d'exécution du DCP), le dialogue a porté sur le bilan de la mise en œuvre du DCP et sur l'évaluation externe et les perspectives de coopération future.

CJ 7.1 Tenue d'un dialogue au niveau politique et au niveau technique qui a permis d'établir un programme cohérent (modalités)

Les modalités et l'instance de dialogue n'ont pas été précisées dans le DCP. Il était néanmoins prévu des réunions régulières pour assurer le suivi de la stratégie fixée par le DCP et une revue à mi-parcours pour évaluer la mise en œuvre.

Au moment de la préparation du DCP, un dialogue a lieu avec le MIREX qui est signataire du document. Cependant, la préparation du document n'a pas donné lieu à des échanges structurés impliquant les différents ministères concernés par les secteurs du DCP. Dans la mise en œuvre et le suivi, le MIREX a été peu impliqué et c'est plutôt le CGP en sa qualité de coordinateur de l'aide qui a été impliqué dans le suivi de la mise en œuvre des projets.

Sur la période, il est difficile de retrouver des temps forts d'un dialogue, en partie en raison de la crise institutionnelle de 2007, puis de la structuration du dialogue avec la France autour du GTHN. En raison des événements, ce dialogue était politique et portait peu sur la mise en œuvre des projets. Cependant, dans le cadre du GTHN, le sous groupe « coopération régionale » a permis de nouer un dialogue technique au travers de la préparation puis de la mise à jour de matrices sectorielles qui priorisaient les actions à mener.

Dans le cadre des travaux du GTHN, un projet de traité était en discussion, il définissait la gestion concertée des flux migratoires, la coopération régionale et les modalités institutionnelles de cette coopération. Ce document même s'il n'a pas été signé, a défini un cadre pour cette coopération autour de 6 thèmes d'intervention et s'est substitué pendant sa période active, quelque peu au DCP.

Ainsi, un dialogue politique de haut niveau a été mené au travers du GTHN. La mise en place des sous groupes dont un pour la coopération régionale a permis de relancer un dialogue plus technique autour des matrices sectorielles. Si le dialogue politique a souvent pris le pas sur le dialogue technique, en 2008, plusieurs rencontres de ce sous groupe ont permis de structurer le dialogue sur les différents axes de coopération régionale, en particulier dans la santé.

Concernant le dialogue technique, les modalités de ce dialogue sont précisés au niveau des documents de projet et ce dialogue porte sur la gestion des projets (§7.2)

CJ 7.2 Tenue d'un dialogue politique et technique régulier pour assurer le suivi de la mise en œuvre du DCP (niveaux général et projets)

Au niveau de la mise en œuvre générale du DCP, des échanges entre l'Ambassade de France et le CGP, pour préparer notamment les réunions du GTHN, ont eu lieu. En 2008, lors des rencontres franco-comoriennes de juin, un suivi de l'avancement du DCP était à l'ordre du jour. Un suivi financier de la mise en œuvre du DCP était assuré par l'Ambassade de France, le SCAC qui actualisait régulièrement l'annexe financière du DCP. Par ailleurs, le CGP a également élaboré une matrice des projets financés dans le cadre du DCP.

Un dialogue avec le MIREX, le CGP et la coopération française (SCAC et AFD) a été mené notamment pour préparer le bilan du DCP et préparer l'évaluation du DCP. A partir de 2010 et avec la fin de la période de mise en œuvre du DCP, la partie comorienne a souhaité avoir un dialogue avec la France sur le bilan du DCP et sur le futur de la coopération.

Concernant le dialogue technique, ce dernier a été régulier au niveau du suivi des projets via les comités de pilotage mis en place ; mais il n'y a pas eu nécessairement de dialogue dans tous les secteurs couverts par le DCP et il ne s'agissait pas systématiquement de dialogue sectoriel.

Le dialogue avec des ministères techniques a parfois été difficile en raison du personnel instable ce qui a pu conduire à orienter les interventions uniquement vers les projets pour lesquels des progrès étaient possibles. Ce dialogue s'est structuré autour des unités techniques de projets dont le positionnement n'a pas toujours permis d'assurer le dialogue sectoriel et l'appropriation par la partie comorienne, en particulier quand ces structures se retrouvaient à l'extérieur de l'administration ou bien si leur ancrage ne permettait pas une collaboration avec l'ensemble des interlocuteurs clés.

Les approches sectorielles ont finalement été peu valorisées, en particulier dans les secteurs de concentration et hors concentration. Par exemple :

- Dans le secteur de la santé, le PASCO devait coordonner un certain nombre d'autres interventions et financements et appuyer la mise en œuvre de la stratégie santé. Or, l'appui français apparaît plutôt comme un projet classique qui répond à sa propre logique de résultats, sans nécessairement s'attaquer aux problèmes structurels du secteur ou jouer un rôle de levier pour mobiliser d'autres acteurs.
- Dans le secteur de l'eau, les différentes interventions de l'AFD ne se sont pas attaquées aux aspects de réformes sectorielles (révision du code de l'eau, élaboration d'un schéma directeur de l'eau). Même si des initiatives avaient été prises en 2008 concernant le financement d'une étude destinée à l'élaboration d'un schéma directeur, celles-ci n'ont pas abouti.

Pour la mobilisation des ressources FSD, les réunions du comité consultatif qui regroupent les principaux acteurs et partenaires aux Comores (directeur de l'AFD, chef de projet du PCUC, et du PCD de l'UE, le CGP, le COCAC) ont été l'occasion de s'assurer de l'articulation entre les différents projets de co-développement et microréalisations et de garantir les orientations du DCP notamment pour les secteurs transversaux non couverts par ailleurs. De même pour les FCR, des comités de gestion ont été mis en place pour sélectionner les projets.

A signaler la mise en place fin 2010, d'un « pôle interministériel gouvernance » placé sous l'autorité de l'ambassadeur et regroupant l'AFD, le SCAC et l'ASI ainsi que les AT du secteur.

Dans la santé, le dialogue s'est progressivement structuré et formalisé par une rencontre annuelle qui regroupe les différents acteurs Français et Comoriens notamment au titre de la coopération régionale.

CJ 7.3 Ajustements du DCP au regard des temps forts du dialogue

Avec la crise institutionnelle de 2007, le dialogue politique a été structuré autour du GTHN qui a quelque peu éclipsé le dialogue qui aurait pu se tenir dans le cadre du suivi du DCP.

La revue à mi-parcours n'a pas été mobilisée, du fait des retards enregistrés dans la mise en œuvre des projets. Le DCP a fait l'objet d'une relecture lors d'une rencontre franco-comorienne en juin 2008 en marge des travaux du GTHN : il a été constaté des retards au démarrage du DCP et convenu de maintenir les secteurs de concentration. Ce document formalise le secteur de l'eau comme secteur de concentration avec un appui envisagé pour l'élaboration du schéma directeur de l'eau ; l'étude de faisabilité de la maternité d'Anjouan ; une aide budgétaire pour 2008 ; le démarrage opérationnel du projet co-développement et l'instruction d'un FSD pour 2009. Il était également recommandé une participation française au programme de renforcement des capacités de l'administration notamment dans les secteurs de concentration du DCP. Face au retard constaté dans la mise en œuvre du DCP, les parties prenantes avaient recommandé la mise en place à Moroni d'un mécanisme de suivi ; recommandations restées sans suite.

Il n'y a pas eu formellement d'ajustement du DCP mais une approche pragmatique tenant compte des retards dans la mise en œuvre des projets, des difficultés liées à la faiblesse institutionnelle de la partie comorienne et capitalisant sur les secteurs dans lesquels il était possible d'intervenir du fait d'interventions passées, comme dans le secteur de l'eau à partir de 2009 par exemple.

Par ailleurs, les évaluations à mi-parcours des projets inscrits au DCP ont permis lors de travaux de restitution des rapports d'échanger sur l'avancement des projets et des réallocations ou réorganisations nécessaires (PREDIVAC, PASCO par exemple). Les difficultés à dialoguer avec certains ministères techniques ou structures en raison du personnel instable ont pu conduire à orienter les interventions vers les projets pour lesquels des progrès étaient possibles.

8.8 QE8 – Exécution du DCP

L'exécution du DCP a-t-elle respecté le cadrage originel ? Le DCP a-t-il connu des évolutions significatives ? Quels sont les éventuels écarts ? Comment s'expliquent-ils ? Ont-ils donné lieu à un dialogue entre les deux parties ?

QE8 – Exécution du DCP – Résumé de la réponse

L'évaluation montre que le cadrage financier originel du DCP n'a pas été respecté. Les projets ont connu des retards importants durant leur mise en œuvre et ont généralement présenté une efficacité faible, notamment du fait de la fragilité du pays.

Le cadrage originel prévu dans l'annexe financière du DCP n'a globalement pas été respecté. Le taux de réalisation global des autorisations par rapport à la programmation indicative du DCP⁵² est compris entre 68% et 76%. Les secteurs présentent des performances financières contrastées⁵³ : pour la plupart des secteurs, les autorisations sont en deçà des enveloppes financières indicatives prévues. En particulier, l'agriculture, du fait des problèmes rencontrés dans le secteur, a bénéficié de beaucoup moins d'engagements que ce qui était prévu (8% au lieu de 20%). D'autres secteurs/ instruments (développement du secteur productif et aides budgétaires) ont bénéficié d'autorisations bien au-delà des prévisions initiales : des interventions plus lourdes que prévues ont été menées dans le secteur financier en vue de sécuriser l'obtention de résultats, et des aides budgétaires conséquentes ont été déployées pour soutenir le fonctionnement de l'Etat dans un contexte fragile. Ceci étant, la répartition relative de l'exécution financière du DCP par grands secteurs (secteurs de concentration, hors concentration, et transversaux) a été relativement conforme au DCP.

Les projets de la coopération française ont en général enregistré d'importants retards durant leur mise en œuvre. L'instabilité politique, la faiblesse des capacités locales et de l'absorption de l'aide sont les principaux facteurs explicatifs. Les études de cas révèlent une image mixte concernant le respect des budgets impartis. Les projets faisant l'objet d'une étude de cas ont en général présenté une efficacité peu satisfaisante. Enfin, il est à noter que les projets les plus importants en termes financiers (PASCO⁵⁴ et PREDIVAC) ont présenté les problèmes d'efficacité les plus marqués.

CJ 8.1 Mise en œuvre de l'aide de façon conforme au DCP

L'exécution financière du DCP n'a globalement pas respecté le cadrage original.

- Le taux de réalisation global des autorisations par rapport à la programmation indicative du DCP est compris entre 68% et 76%.
- Par secteur, on constate des écarts entre les autorisations données et les enveloppes financières indicatives prévues dans le cadre du DCP⁵⁵:
 - pour la plupart des secteurs les autorisations sont en deçà des prévisions :

⁵² Cf. chapitre 4 pour une analyse détaillée des financements.

⁵³ en termes d'autorisations/autorisations d'engagement

⁵⁴ Pour le PASCO, le retard de mise en place du projet et les difficultés à le rendre opérationnel ont impacté le niveau des décaissements ; la mise en œuvre effective du PASCO date de 2009 et il se trouve donc à mi parcours. Même si depuis la fin 2010, une accélération est à noter, les difficultés de démarrage et les retards divers sont des éléments d'un manque d'efficacité.

⁵⁵ Les pourcentages présentés ci-dessous ont été réalisés sur base de la fourchette haute du DCP.

- au-delà de la moitié des autorisations prévues (taux de réalisation >50%) : santé et eau et assainissement, gouvernance et état de droit, et instruments en appui à la société civile ;
 - en dessous de la moitié des autorisations prévues (taux de réalisation <50%) : agriculture et sécurité alimentaire, et échanges sportifs inter-îles. Les problèmes importants rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre du PREDIVAC sont à l'origine de la faiblesse des autorisations dans le secteur agricole (voir section 5.2 et volume 2A).
- pour certains secteurs/instruments, les autorisations ont été supérieures aux prévisions : dans le secteur productif, les financements accordés à la BDC et au secteur de la micro-finance ont été plus importants que prévus en vue de sécuriser l'obtention de résultats suite à des appuis. Des appuis d'urgence ont été donnés sous la forme d'aide budgétaire.

Ceci étant, la répartition relative de l'exécution financière du DCP par grands secteurs a été relativement conforme au DCP. Les écarts s'expliquent par l'instabilité politique des Comores, la sensibilité du contexte politique et la faiblesse des capacités locales et des ressources humaines (voir également CJ8.2). Il est à noter que la sensibilité politique de certains secteurs (p.ex. justice) n'a pas rendu aisés les possibilités d'intervention de la France dans ces domaines.

CJ 8.2 Mise en œuvre des projets dans le temps et le budget impartis

Les projets de la coopération française ont en général enregistré d'importants retards durant leur mise en œuvre.

- Les études de cas réalisées dans le cadre de cette évaluation montrent que 7 des 12 projets ont présenté des retards durant leur mise en œuvre. Pour l'un des projets (partenariat CHM), l'information n'est pas disponible.
- Les explications de ces retards sont liées à :
 - La crise d'Anjouan de 2007 qui a impliqué un ralentissement ou un quasi-arrêt de la mise en œuvre des projets sur Anjouan ;
 - Un manque d'appropriation des projets par la partie comorienne ;
 - La faiblesse des capacités des maîtres d'ouvrage (p.ex. le SNAC, l'entreprise CBE et la FADJ pour le PREDIVAC) ;
 - Des problèmes de ressources humaines : difficulté de trouver des AT, changement de personnel au sein des équipes ;
 - Délais administratifs du maître d'ouvrage et de l'AFD (PASCO) ;
 - Des évolutions institutionnelles côté français (p.ex. pour le PCUC, le transfert du projet du MAEE au MI a retardé le démarrage du projet)
- Au-delà des projets retenus pour les études des cas, les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation avec les acteurs français et les partenaires ont également souligné les retards enregistrés dans la mise en œuvre des projets.

Concernant la mise en œuvre des projets dans le budget imparti, les études de cas révèlent une image mixte : 5 projets ont été globalement mis en œuvre dans le budget prévu (FCR, RSEAU, AB MINEFI, PCUC, FSD 2009), 4 ne l'ont pas été (PASCO, PREDIVAC, Meck Moroni, FSD 2004), et pour 4 projets, il n'est pas possible de se prononcer (pour l'AT MINEFI et l'appui à l'université, il n'y avait pas de budget prédéterminé ; pour la Région PACA, les budgets sont déterminés par la Région en fonction des avancées des projets ; pour le partenariat avec le CHM, la coopération s'est formalisée au travers de conventions, sans détail sur les dépenses effectivement réalisées dans le cadre des activités).

En général, les projets faisant l'objet d'une étude de cas ont présenté une efficacité peu satisfaisante. En particulier, aucun de ces projets n'a atteint ses résultats escomptés, et ce de manière durable, dans les temps et budget impartis. Pour le FSD 2009, les projets ont été exécutés en deçà des temps et du budget prévu. Cela n'est pas le cas du FSD 2004 pour lequel la moitié des projets ont été clôturés de façon unilatérale. Le dispositif d'accompagnement plus conséquent mis en place pour le FSD 2009 et la différence de contexte expliquent en grande partie le meilleur fonctionnement du FSD 2009 par rapport au FSD 2004. Après un démarrage lent du PCUC, ce programme a globalement présenté une efficacité satisfaisante puisqu'il a su mobiliser plus de fonds de la diaspora qu'il n'était initialement prévu. Il est à noter que pour le partenariat avec le CHM, il n'est pas possible de se prononcer sur son efficacité sur base de l'information disponible.

Les projets les plus importants en termes financiers ont présenté les problèmes d'efficacité les plus marqués. Il faut cependant signaler que les modalités de mise en œuvre de l'AFD via des maîtres d'ouvrages s'avèrent parfois plus délicates reposant sur des structures nationales. Le PASCO et le PREDIVAC ont connu d'importants problèmes durant leur mise en œuvre et présentent un taux de décaissement relativement faible. Ces deux projets ont été pénalisés dans leur mise en œuvre par la crise d'Anjouan qui a entraîné un quasi-arrêt des activités pendant un an. Par ailleurs, ils présentaient un montage institutionnel complexe qui n'a pas favorisé l'efficacité durant la mise en œuvre. Enfin dans le cas du PASCO, le manque d'appropriation de certaines composantes par la partie comorienne a freiné l'efficacité du moins dans sa première phase. A partir de la fin 2010, une accélération est à noter, le taux d'engagement du PASCO a atteint 60% à la fin 2011. Dans le cas du PREDIVAC, les faiblesses institutionnelles des maîtres d'ouvrage sur l'ensemble des composantes a pénalisé l'efficacité du projet.

8.9 QE9 – Outil DCP

QE 9 : La mise en place du DCP a-t-elle induit de réels changements dans la stratégie de coopération de la France avec l'Union des Comores (objectifs, secteurs d'intervention, modalités d'intervention, moyens) ? Peut-on considérer qu'il y a, en la matière, un « avant » et un « après » DCP ?

QE9 – Outil DCP – Résumé de la réponse

Outil innovant, le DCP n'a pas induit de changements importants pour la coopération française dans l'Union des Comores. Même si l'outil a permis d'afficher l'ensemble des interventions des acteurs publics de l'aide au développement, le contexte politique et institutionnel a été peu favorable à de tels changements que ce soit dans le choix des interventions ou dans leur mise en œuvre. Le DCP ne constituait d'ailleurs pas une réflexion globale sur les résultats à atteindre en fonction des moyens disponibles.

On ne peut donc pas considérer qu'il y a eu un « avant » et un « après » DCP.

La refonte en juillet 2004 par le CICID de l'instrument de cadrage de l'aide publique française au développement a conduit à l'adoption d'un instrument innovant, le DCP, qui a été élaboré pour l'UC dès 2005 et appliqué à partir de 2006. Ce document regroupait l'ensemble des interventions des acteurs publics français aux Comores et soulignait l'existence d'autres acteurs de la coopération, comme la diaspora ou la coopération décentralisée. Mais le contexte politique et institutionnel n'a pas permis de valoriser cet instrument, qui est resté peu connu en dehors des acteurs directement concernés. D'autre part, élaboré dans la continuité des projets existants, le DCP n'a pas joué son rôle de réflexion globale sur les résultats à atteindre et les moyens à mettre en œuvre.

CJ 9.1 Instrument innovant, l’outil DCP n’a pas été valorisé aux Comores en raison d’un contexte peu favorable

Instrument de partenariat qui remplaçait depuis le CICID de 2004 le document stratégie pays, document interne à la coopération française, le DCP était un instrument innovant par son caractère partenarial et public, par sa volonté de regrouper l’ensemble des acteurs de la coopération française et d’améliorer la complémentarité entre les instruments, par sa durée de 5 ans, par sa sélectivité sectorielle, par sa volonté de prévisibilité des actions et du financement de l’aide. Mis en application dès 2006 aux Comores, le DCP constituait, dans la ligne de la conférence de Maurice de décembre 2005, un signal politique fort de l’engagement de la France à relancer sa coopération avec l’Union des Comores.

Les spécificités du contexte comorien au cours de la période 2006-2010 n’ont cependant pas permis de valoriser cet instrument à sa juste valeur. Les problèmes politiques l’ont emporté sur les problèmes techniques de mise en œuvre des interventions prévues par le DCP. Lors de la crise d’Anjouan, certaines interventions dans cette île avaient été différées, lors de la fin de la crise, c’est au contraire à Anjouan que le Gouvernement demandait l’intervention des bailleurs. Dans les relations franco-comoriennes, la création du GTHN, marquait la primauté politique. L’absence d’orientations, de politiques sectorielles et de réelle interface du côté des administrations comoriennes a aussi conduit la coopération française, et en particulier l’AFD, à intervenir dans les domaines – peu nombreux - où il était possible d’obtenir des résultats.

CJ 9.2 Aux Comores, les changements apportés par le DCP sont modestes. Il n’y a pas eu un « avant » et un « après » DCP

Le DCP constituait une suite logique aux réformes de la coopération française intervenues antérieurement, et, pour les Comores, certains apports peuvent être portés à son crédit. On peut en retenir trois principaux : le caractère partenarial, avec dans le cas des Comores, un début de dialogue dans la conception du DCP, mais par la suite un faible suivi commun ; l’affichage, sous l’égide de l’ambassadeur, d’une position d’unicité de la coopération française intégrant en particulier les interventions de l’AFD ; la sélectivité sectorielle qui aidait à éviter le saupoudrage et permettait de refuser des interventions tous azimuts.

Mais en fait les changements apportés par le DCP dans la stratégie de la coopération française sont restés modestes, tant en ce qui concerne les objectifs que les secteurs d’intervention, ainsi que les modalités et moyens d’intervention :

- Les **objectifs globaux** du DCP s’inscrivaient dans des objectifs antérieurs : accords de coopération de 1978, inscription des Comores dans la Zone de Solidarité Prioritaire en 1999, Commission mixte franco-comorienne de 2005. L’objectif global était de favoriser le développement de l’UC en intégrant les OMD.
- Le **choix des secteurs d’intervention** du DCP et celui des projets retenus a été déterminé par la continuité avec les projets existants (QE 1).
- Les **moyens** utilisés correspondaient aux outils mobilisés habituellement par la coopération française. Le choix entre les outils dépendait de la répartition des domaines, notamment entre le SCAC et l’AFD. Dans le domaine de la santé ou de l’agriculture par exemple, le choix des moyens a été déterminé par les modes d’intervention de l’AFD, non par une réflexion globale du DCP sur les meilleurs moyens à mettre en œuvre et sur leur complémentarité.
- C’est sans doute en ce qui concerne les **modalités d’intervention**, c’est à dire la mise en œuvre des outils disponibles, que les changements apportés ont été les plus importants. Dans le secteur de l’eau, les interventions ont porté sur des interventions

ponctuelles plus que sur un schéma directeur. Dans le domaine de la micro-finance, l'AFD a limité ses interventions dans les unions faïtières et dans les caisses jugées peu efficaces et les a concentré sur les organismes dans lesquels des résultats pouvaient être obtenus (Meck Moroni et Sanduk Anjouan). Pour la BDC, l'orientation vers la privatisation était une orientation nouvelle. Ces changements dans les modalités d'intervention ont permis une meilleure adaptation au contexte, mais parfois différé l'approche des réformes globales.

Le DCP a d'autre part peu contribué à apporter une meilleure **prévisibilité** et une meilleure **appropriation de l'aide** pour le pays partenaire. Dans ces deux domaines, un meilleur suivi commun aurait été souhaitable. La programmation indicative des actions ne comportait pas de prévisions annuelles ni de suivi et les déboursements ont été fonction de l'avancement des projets, non de cette programmation. Les aides budgétaires, qui constituaient certaines années les contributions les plus importantes de la coopération française, étaient en grande partie hors programmation.

8.10 QE10 – Articulation avec les autres bailleurs de fonds

Dans les phases de conception puis d'exécution, comment s'est effectuée l'articulation du DCP avec les politiques des partenaires techniques et financiers de l'Union des Comores, plus particulièrement celles menées par la Commission Européenne ? Le code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement entre bailleurs de l'UE a-t-il produit des effets visibles en termes de cohérence et d'efficacité ?

QE10 – Articulation avec les autres bailleurs de fonds – Résumé de la réponse

L'évaluation montre qu'il n'a pas toujours existé d'articulation entre le DCP et les stratégies des autres PTF, sauf pour la Banque Mondiale et l'UE qui ont considéré la France comme bailleur de référence.

Le DCP a tenu compte des interventions des bailleurs classiques qui s'inscrivent dans la démarche de la Déclaration de Paris. Le choix des secteurs d'intervention de la France a tenu compte des secteurs de concentration des autres partenaires, en particulier l'UE.

Dans la période de mise en œuvre, malgré une coordination des partenaires techniques et financiers peu performante en l'absence d'un pilotage comorien, un dialogue régulier avec l'UE a permis d'assurer une division du travail et d'avoir des effets visibles en terme de cohérence, l'UE intervenant dans le secteur de l'éducation et la France sur l'enseignement supérieur et le français par exemple. Dans le secteur de la justice, face aux conditions préalables non remplies, une décision concertée de l'UE et de la France a été de se désengager de ce secteur.

CJ 10.1 Cohérence du DCP avec les stratégies des PTF, et en particulier la Commission Européenne

Le DCP a tenu compte des interventions de l'UE dans son élaboration, particulièrement en son annexe 2 qui a précisé les différents secteurs d'intervention de chaque partenaire. L'articulation des interventions de la France avec les bailleurs, en particulier, avec l'UE était recherchée et une division du travail encouragée. Pour la plupart des partenaires non classiques, les secteurs d'intervention n'y ont pas été spécifiés (voir également CJ 6.3).

La France a cherché à intervenir en cohérence avec l'UE, particulièrement :

- Dans l'éducation, la France n'est pas intervenue directement dans le secteur, seulement en seconde position pour compléter les actions de l'UE. En effet, l'UE est intervenue dans l'éducation via le PASEC (9^{ème} FED) puis dans la continuité dans le cadre du 10^{ème} FED (éducation / formation professionnelle). Le choix de maintenir le secteur de l'éducation comme secteur de concentration a été pris après discussion avec la France.
- Parallèlement, l'UE n'est pas intervenue dans le secteur de la santé dans lequel la France était présente.

CJ 10.2 Synergies entre les projets de la France et ceux des autres PTF, et en particulier la Commission Européenne

Même s'il n'existait pas un cadre fonctionnel de coordination en matière de gestion de l'aide, des synergies ont existé entre les projets de la France et les interventions des autres PTFs classiques, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la décentralisation.

- Education : dans le cadre du 9^{ème} FED, l'Union Européenne a engagé 16 M EUR pour aider le système éducatif dans son ensemble et cet appui sera consolidé dans ce secteur dans le 10^{ème} FED. Les services de l'Ambassade de France et le conseiller auprès du ministère de l'éducation ont été associés à la préparation du programme et ce afin d'assurer une complémentarité des interventions, en particulier en direction de l'enseignement supérieur, soutenu par la coopération française. Il est également prévu que l'AT français participe activement aux travaux de la Cellule de gestion du projet, de manière à rechercher également, pendant la phase de mise en œuvre, la meilleure articulation possible entre les plans d'action de ces deux projets.
- Décentralisation : certaines synergies et des co-financements ont eu lieu dans l'appui à l'élaboration de plans communaux et de projets communautaires avec le projet de coopération décentralisée (PCUC) qui appuyait le processus de décentralisation et le renforcement des capacités aux autorités communales et locales et l'appui aux organisations de la société civile et avec le PCD. Une recherche de complémentarité a été encouragée entre l'UE et l'AFD pour des actions liées à la décentralisation et à l'eau.
- Le renforcement des capacités institutionnelles et la Gouvernance est un axe stratégique appuyé par les principaux partenaires (UE, BAD et PNUD), la France n'est pas intervenue de manière concertée alors qu'il s'agissait d'une recommandation de la partie comorienne lors de la relecture du DCP en 2008 tenant compte de la présence des autres PTF dans le secteur. La France est intervenue seulement à la CREF et dans la formation des cadres supérieurs. L'UE va octroyer une assistance technique à la CREF qui remplacera celle de la France, arrivée à terme.
- Les ressources 10^{ème} FED programmées en faveur du système judiciaire afin d'appuyer la mise en place des nouvelles institutions ont été réallouées lors de la revue à mi-parcours. Cette intervention était prévue en complémentarité de celle de la France.

CJ10.3 Effets du code de conduite sur la complémentarité et la division du travail (UE) sur la cohérence et l'efficacité de l'aide apportée à l'UC

Le code de conduite sur la division du travail entre bailleurs européens a permis de renforcer la cohérence de l'aide apportée aux Comores en ce qui concerne les interventions françaises et celles des autres PTF classiques. La France et les autres PTF classiques sont intervenus en complémentarité dans certains secteurs et ont évité le risque de chevauchement pour une efficacité plus grande de l'aide (par exemple dans les secteurs de l'éducation, de la gouvernance et de la santé). L'Ambassade de France et les autorités comoriennes se sont concertées sur la définition des secteurs de concentration de l'aide européenne dans le cadre de la programmation du 10^{ème} FED. La France a appuyé les demandes des autorités auprès de l'UE. Ces demandes ont été focalisées en priorité sur les infrastructures et l'appui à l'éducation tenant compte des besoins actuels. Certains agents de la cellule d'appui à l'ordonnateur national ont par ailleurs précisé que le DCP s'est focalisé sur ces secteurs, suites aux concertations entre les représentations de la France et de l'UE.

8.11 QE11 – Réalisation des projets et renforcement des capacités

Quel a été le niveau de réalisation des projets initialement programmés ? Ont-ils été l'occasion d'un renforcement des capacités des partenaires concernés ?

QE11 Réalisation des projets et renforcement des capacités - Résumé de la réponse

L'évaluation montre que le niveau de réalisation des projets est en deçà des prévisions et que le renforcement des capacités n'a pas été suffisant, les interventions en substitution ayant été importantes.

Des écarts sont constatés, avec des autorisations en deçà des prévisions pour tous les secteurs, sauf pour le secteur productif et les appuis budgétaires où elles sont supérieures. Les projets ont enregistré d'importants retards durant leur mise en œuvre. Les modalités de mise en œuvre avec une maîtrise d'ouvrage déléguée et une co-gestion ont entraîné des délais d'appropriation souvent sous-estimés *a priori*. Par ailleurs, les accompagnements institutionnels prévus dans le cadre des projets ont été insuffisants ou se sont parfois traduits par une substitution sans renforcement de capacités locales.

CJ 11.1 Réalisations atteintes par les projets

Les décaissements n'ont pas été conformes aux engagements en raison d'une mise en œuvre des projets plus lente que prévue. Certaines des interventions prévues soit par le MAEE soit par l'AFD n'ont pas donné lieu à des décaissements. Par contre, des interventions non prévues ou prévues pour des montants limités ont été réalisées ou mises en œuvre avec des décaissements supérieurs à ceux prévus (aides budgétaires Trésor et MAEE par exemple).

Les retards importants enregistrés durant la mise en œuvre des projets sont liés au contexte de fragilité :

- instabilité politique, en particulier crise d'Anjouan de 2007-2008 qui a entraîné un quasi-arrêt des projets ;
- faiblesse des capacités locales (niveaux ministériels et maîtrise d'ouvrage) ;
- montages institutionnels complexes.

Des facteurs de retard plus classiques dans la gestion des projets sont aussi intervenus : problèmes de ressources humaines (recrutement chef de projet), délais administratifs, etc.

CJ 11.2 Renforcement des capacités des partenaires comoriens

Les accompagnements institutionnels prévus dans le cadre des projets ont été insuffisants ou se sont parfois traduits par une substitution sans renforcement des capacités locales alors que les faiblesses de ces capacités étaient connues *a priori* (ex. santé, agriculture, micro-finance).

Certaines postes d'assistant technique ont parfois été en substitution face aux carences locales.

- Cas de l'AT finances publiques.
- Dans le domaine de la santé, l'AT s'est avérée structurante dans les services des urgences. Cependant, le recours trop systématique à de l'expertise internationale, sans s'appuyer suffisamment sur les compétences locales et régionales, a été souligné, et le projet n'a pas encore permis un appui au plan de développement des ressources humaines du secteur de la santé.
- Dans l'agriculture, les appuis institutionnels ou l'assistance technique prévue qui n'ont pas permis de suffisamment pallier les faiblesses de capacités.

- Dans la micro-finance, un AT non prévu a dû être mobilisé pour assurer la bonne marche du projet.

Par contre, pour le projet d'appui à la société civile (FSD), un dispositif de gestion et d'accompagnement de proximité (volontaires) a été mis en place à Anjouan et en Grande Comore et a été apprécié des bénéficiaires.

8.12 QE12 – Résultats obtenus dans les secteurs de concentration et dans les secteurs transversaux

Quels résultats ont été obtenus dans les secteurs de concentration retenus par le DCP et dans les secteurs transversaux ?

QE12 Résultats obtenus dans les secteurs de concentration et les secteurs transversaux - Résumé de la réponse

L'évaluation montre que les résultats escomptés dans les secteurs de concentration et hors concentration n'ont globalement pas été atteints, même si certains progrès ont été enregistrés. Il faut cependant souligner le décalage entre la durée du DCP et la durée de mise en œuvre des projets. Dans les secteurs transversaux des résultats sont visibles. Les résultats sectoriels sont modestes car les appuis sont restés centrés sur la mise en œuvre de projets spécifiques qui n'ont pas suffisamment cherché à développer une approche sectorielle, face notamment au manque de politiques sectorielles et à la faiblesse institutionnelle.

Les résultats obtenus dans les secteurs transversaux sont visibles bien que de nature différente d'un secteur à l'autre. Ils ont permis la mobilisation de différents acteurs français et l'articulation de plusieurs instruments. L'appui au système judiciaire et aux nouvelles institutions n'a pas été mobilisé

Les projets de co-développement, d'appui à la société civile (FSD) et la coopération décentralisée ont présenté des résultats globalement positifs, notamment grâce au nombre et au contenu des projets réalisés, à la forte participation de la diaspora et à l'implication des associations villageoises.

CJ 12.1 Résultats dans les secteurs de concentration et hors concentration

Dans la santé: les résultats sont peu visibles à la fin de la période du DCP, même s'il convient de souligner le dynamisme de la coopération rassemblant plusieurs acteurs français dans ce secteur en fonction de leurs avantages comparatifs (PASCO, FCR, Agence de santé de l'OI, CHR Réunion, CHR Mayotte et COI).

Le projet PASCO a pris 2 ans de retard (crise d'Anjouan) et l'utilisation des ressources restait inférieure à 35% fin 2010. On peut souligner une approche sectorielle peu valorisée et un manque d'appropriation par le gouvernement dans la première période. Depuis 2011, on constate une accélération des activités : développement d'outils et d'expertise ; travaux de réhabilitation des centres de santé, équipements et médicaments en 2012.

Dans l'agriculture: les résultats sont en deçà des attentes. Les projets PREDIVAC et PAIAC ont connu des difficultés importantes de mise en œuvre et certaines activités n'ont pu être menées. Outre la crise d'Anjouan, des problèmes de gestion financière et administrative du SNAC et la faiblesse des capacités de la maîtrise d'ouvrage (CBE et FADJ) sont à souligner. Cependant, les projets ont contribué :

- à la structuration des OP ;
- à des actions pilotes de commercialisation à Mayotte, mais sans suivi du SNAC ;

- à la construction de la route Hajoho-Jimilimé.

Dans le secteur productif: la mise en œuvre a été difficile mais des résultats positifs ont été obtenus. La BDC a maintenu son activité, ce qui a permis à l'UC de conserver une activité bancaire à un moment critique. L'appui aux réseaux de micro-finance a permis la création et le développement des caisses Sanduck et Meck avec un développement de l'accès au crédit de proximité. Cependant des difficultés de mise en œuvre (faiblesse des compétences) importantes ont été constatées.

Dans le domaine de l'eau, les résultats sont modestes et la pérennité n'est pas assurée à ce stade. Les projets PAGEC et RSEAU ont positionné les UCE comme interlocutrices principales de la gestion de la ressource en eau, puis renforcé les compétences de maîtrise d'ouvrage des UCE ; des ouvrages hydrauliques ont été réalisés. Des difficultés lors de la mise en œuvre ont été constatées du fait des faiblesses des UCE et de la fragilité des UCE sur le plan institutionnel, humain et financier.

CJ 12.2 Résultats dans les secteurs transversaux

L'appui à la **gouvernance et à l'état de droit** s'est traduit par une intervention très limitée : l'appui aux nouvelles institutions et au secteur de la Justice n'a pas été mobilisé (pas de projet FSP) et l'AT désigné n'est pas resté en poste.

Concernant **les finances publiques**, des résultats sont visibles : conclusion et appui au suivi du programme avec le FMI, renforcement des capacités (bourses) et apurement des arriérés (aide budgétaire d'urgence) mais ces résultats ne sont pas pérennisés dans la mesure où il y a peu de transfert de compétences (AT en substitution) et pas d'appui aux réformes structurelles (travaux rythmés par les missions FMI).

Dans **l'enseignement supérieur**, il y a eu des résultats tangibles avec en particulier l'appui à l'UDC et l'amélioration de la qualité de l'offre de formation et du profil des enseignants chercheurs, l'adhésion à l'AUF et la délivrance du Master II. Cependant les réformes institutionnelles et d'amélioration de la gouvernance n'ont pas été entreprises dans un contexte de gestion financière difficile.

Pour **les échanges sportifs inter-îles**, des actions sont visibles comme la réalisation d'infrastructures sportives (terrains de sports). Des cofinancements et des échanges régionaux ont été mis en place, mais le 3^{ème} Tournoi de la Concorde a été annulé.

Les **projets de codéveloppement, d'appui à la société civile (FSD) et la coopération décentralisée** ont présenté des résultats globalement positifs notamment grâce au nombre et au contenu des projets réalisés, à la forte participation de la diaspora et à l'implication des associations villageoises.

8.13 QE13- Dans les secteurs de concentration et les secteurs transversaux quelle est la pérennité des résultats obtenus ?

QE13 Pérennité des résultats obtenus - Résumé de la réponse

L'évaluation montre que la pérennité des actions a été très variable d'un secteur à l'autre. Certains résultats sont visibles mais auront besoin d'être consolidés.

L'implication des bénéficiaires dans les phases de conception et de mise en œuvre est un gage de pérennité mais reste variable d'un secteur et d'un projet à l'autre. Si elle est certaine dans les projets de codéveloppement et d'appui à la société civile, elle dépend fortement de l'appropriation faite par le maître d'ouvrage dans le cas des projets AFD.

La pérennité n'est pas assurée dans certains secteurs, notamment les secteurs de concentration alors que pour d'autres, des gages de pérennité à court/moyen termes existent mais restent à confirmer.

CJ 13.1 Implication des bénéficiaires dans les phases de conception et de mise en œuvre

L'implication des bénéficiaires dans les phases de conception et de mise en œuvre reste variable d'un secteur et d'un projet à l'autre. Au sein de l'administration, l'instabilité des équipes responsables des projets est importante. Les projets AFD s'appuient sur une maîtrise d'ouvrage déléguée qui nécessite une forte appropriation et un renforcement des capacités. Le choix du positionnement/rôle de la cellule de gestion de projet (ex. agriculture: hors administration ; santé: rôle de cellule projet et non d'appui technique à la stratégie du secteur) est un élément déterminant qui peut affecter le bon déroulement des projets avec un manque d'implication et d'appropriation de certains partenaires. Le projet PASCO a été affecté par son manque d'appropriation par le Ministère de la Santé dans sa première période.

Pour les projets de codéveloppement, d'appui à la société civile (FSD) et la coopération décentralisée, l'implication et la motivation de la diaspora et des bénéficiaires est à souligner ; elle se traduit également par une participation financière des bénéficiaires au coût du projet et par des responsables/ porteurs de projets actifs.

CJ 13.2 Poursuite des bénéfices des projets après leur clôture et pérennité des réformes mises en œuvre

La pérennité est difficilement mesurable à ce stade en raison notamment du décalage de la période de mise en œuvre du DCP et la période d'exécution des projets dans l'agriculture, l'eau, l'enseignement supérieur et les finances publiques. La pérennité est cependant limitée en raison du manque de politiques sectorielles dans la plupart des secteurs et l'insuffisante implication dans des réformes structurelles (ex. eau, finances publiques, santé, enseignement supérieur) ; la faiblesse des capacités des maîtrises d'ouvrage déléguées et l'accompagnement prévu insuffisant (ex. agriculture, eau, micro-finance) ; les problèmes de positionnement des AT (AT de substitution dans le secteur des finances publiques) et le manque de stratégie de pérennisation financière (ex. agriculture).

Des gages de pérennité à court/moyen termes restent à confirmer dans les secteurs suivants :

- PCUC: forte appropriation par les associations comoriennes ;
- FSD: cofinancements des bénéficiaires, mais tous les projets ne sont pas structurants ;
- secteur financier qui a progressé.

9. Conclusions

Ce chapitre présente les conclusions de l'évaluation structurées en quatre groupes : (i) aspects stratégiques, (ii) résultats et pérennité, (iii) outil DCP, et (iv) efficacité de la mise en œuvre, instruments et modalités de suivi. Chaque conclusion indique les analyses sectorielles et les questions d'évaluation sur lesquelles elle se fonde.

9.1 Aspects stratégiques

Conclusion 1 sur la relance de la coopération à travers le DCP dans un contexte de fragilité

Le DCP a marqué un signal politique fort de l'engagement de la France dans la relance de la coopération. Mais il n'a pas suffisamment pris en compte le contexte de fragilité des Comores.

Basée sur QE1, QE2

L'adoption du DCP a marqué un message politique fort de la France en direction des Comores. Les montants financiers affichés étaient importants et une assistance technique était prévue pour accompagner la mise en œuvre. Cette programmation ne prenait toutefois pas en compte les risques possibles ; or la crise d'Anjouan, survenue au début de la mise en œuvre du DCP, a montré la réalité de ce risque. Le DCP n'a pas présenté d'analyse des risques et proposé des mesures d'atténuation. Il n'a pas été conçu comme un cadre de partenariat avec un pays fragile. Outre l'instabilité institutionnelle, la fragilité du pays tenait à une fonction publique peu stable et dans laquelle il était souvent difficile de trouver une interface pour les projets ; à la difficulté de trouver des compétences, notamment pour la maîtrise d'ouvrage déléguée ; aux problèmes de gouvernance et de corruption ; et enfin à une relation franco-comorienne duale faite à la fois de volonté de distanciation et d'éléments de rapprochement qui a souvent donné la primauté au dialogue politique sur le dialogue technique.

Les problèmes posés par cette situation auraient pu dans certains cas être sinon résolus du moins contournés par un meilleur dialogue entre les parties comorienne et française. C'est ce qu'avait tenté de faire, avec un certain succès, le GTHN, mais le DCP ne comportait aucun dispositif de suivi organisé et c'est aussi l'une de ses lacunes.

Conclusion 2 sur la pertinence de la stratégie du DCP et l'adéquation aux besoins

Le DCP a répondu de façon adéquate à la stratégie comorienne de développement. Cependant, le choix des secteurs et des projets n'a pas relevé de réflexions stratégiques fortes ; il a davantage relevé de la continuité des interventions.

Basée sur QE1, QE2, QE5

Elaboré à la suite de la Commission mixte franco-comorienne d'avril 2005, conforme au contenu de la Conférence de Maurice de décembre 2005, prenant en compte le DSRP révisé en 2005, le DCP était en adéquation avec la stratégie comorienne de développement. Les domaines retenus étaient conformes aux axes des DSRP.

Suite de la détermination des secteurs de concentration, il fallait sélectionner les interventions alors qu'il n'existait pas de priorités fixées par le DSRP et qu'il n'avait pas été élaboré pour chaque secteur une politique sectorielle actualisée. Dès lors, le principal facteur qui a influencé le choix des interventions, aussi bien au MAEE qu'à l'AFD, a été la poursuite des interventions et des projets en cours.

9.2 Résultats atteints et pérennité

Conclusion 3 sur les résultats dans les secteurs de concentration et hors concentration

Les résultats escomptés dans les secteurs de concentration et hors concentration n'ont globalement pas été atteints, même si certains progrès ont été enregistrés.

Basée sur les analyses sectorielles (chapitre 5 et Vol. 2A)

La coopération française est intervenue, principalement au travers de l'AFD, dans trois secteurs de concentration (santé, agriculture et développement du secteur productif) et dans un secteur hors concentration, l'eau.

Dans le **secteur de la santé**, l'appui du DCP s'est caractérisé par la mobilisation de plusieurs acteurs français au travers des différents instruments prévus dans une période caractérisée par le transfert de compétence du secteur de la santé du MAEE à l'AFD, secteur où traditionnellement la France disposait d'un dispositif d'AT important. Les résultats de la coopération ont été peu visibles au cours de la période d'évaluation du fait du retard enregistré dans la mise en œuvre du projet phare, le PASCO. Le projet PASCO a connu plus de deux ans de retard dans sa mise en œuvre et l'utilisation des ressources projet était de moins de 35% fin 2010. Certains axes structurants du projet ont été marginalisés et l'approche sectorielle initialement proposée a été peu valorisée. L'appui à certaines réformes sectorielles (p.ex. la réforme de la PNAC; la gestion hospitalière) a été réintroduit en cours de mise en œuvre du projet. Le manque d'appropriation par le gouvernement du projet et de la cellule d'appui explique aussi les résultats mitigés, la cellule ayant été cantonnée, du moins au démarrage, au rôle d'une unité de gestion de projet. Le cloisonnement des PTF n'a pas facilité le rôle attendu. La période de transition avec en parallèle de l'AT classique et une équipe projet PASCO a finalement multiplié les interlocuteurs et les canaux de transmission des informations sans permettre au PASCO de jouer un rôle de coordination et de pilotage des différents acteurs français. La coopération régionale a complété les actions du PASCO et le dynamisme de cette coopération est à souligner.

Aussi, à la fin de la période du DCP, les résultats étaient en deçà des attentes, cependant il convient de souligner que les activités du PASCO ont maintenant pleinement démarré, les structures sont opérationnelles et les appuis ont été tous mobilisés sur le terrain. L'année 2011 a permis d'enregistrer les premiers résultats positifs.

Dans le **secteur de l'agriculture**, l'AFD est intervenue au travers de 3 interventions qui étaient toutes liées au projet PREDIVAC (2006-2012). Ce projet présentait des faiblesses dans sa conception et a connu de sérieuses difficultés de mise en œuvre se traduisant par des retards importants dans tous ses volets. En particulier, les difficultés de gestion administrative et financière du SNAC, impliquant qu'une série d'activités en appui aux filières n'ont pas été conduites, ont fortement nui à l'efficacité globale du projet. Même si les résultats escomptés du PREDIVAC n'ont globalement pas été atteints, un certain nombre d'avancées sont à noter. L'approche « appui filières » a été renforcée et certaines filières

étaient en voie d'autonomisation (vanille, ylang-ylang, aviculture). Quelques actions pilotes de commercialisation de produits maraîchers à Mayotte ont bien fonctionné. La route Hajoho-Jimilimé, permettant de désenclaver la zone, a été inaugurée en décembre 2011. Le système de gestion de la centrale d'achat (CAPAC) a été renforcé grâce au PAIAC.

Dans le **secteur productif**, les financements de l'AFD ont concerné la relance de l'activité de la BDC et deux appuis aux réseaux de microfinance (Sanduck et Meck Moroni). Ils ont permis de conserver une activité bancaire avec le maintien de l'activité de la BDC et son développement. Début 2012, l'ouverture du capital à des investisseurs privés pouvait être envisagée. La création et le développement des caisses Sanduk et Meck a permis à des populations habituellement exclues du système bancaire d'accéder à un crédit de proximité. Le développement du secteur de la microfinance représente une part importante des progrès réalisés. Certes les difficultés ont été importantes et l'analyse de l'appui à la Meck Moroni montre la difficulté de mettre en œuvre des projets en raison de la faiblesse des compétences disponibles, même dans le secteur bancaire.

Enfin dans le **secteur de l'eau**, le DCP prévoyait un soutien à la sécurisation des approvisionnements en eau potable. L'AFD a été le principal intervenant français dans le secteur et ses interventions se sont principalement concentrées sur les îles d'Anjouan et de Mohéli, appuyant les UCE pour qu'elles deviennent des acteurs clé de la gestion de la ressource en eau et finançant de petits ouvrages hydrauliques. Les résultats obtenus sont principalement liés à ces projets, qui ont permis d'asseoir les UCE comme interlocutrices principales de la gestion de la ressource en eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. Dans un contexte de gestion de l'eau difficile et de déficience du service public, il s'agit d'une avancée. Les UCE ont changé de rôle et sont devenues maîtrise d'ouvrage déléguée du secteur de l'eau. Elles restent cependant très fragiles sur le plan institutionnel, organisationnel, humain et financier et ont toujours besoin d'appui dans le cadre de projet pour continuer à exister. La pérennité de l'appui apporté est donc questionnée.

Conclusion 4 sur les résultats dans les secteurs transversaux

Les résultats obtenus dans les secteurs transversaux sont visibles bien que de nature différente d'un secteur à l'autre. Ils ont permis la mobilisation de différents acteurs français et l'articulation de plusieurs instruments. L'appui au système judiciaire et aux nouvelles institutions n'a pas été mobilisé.

Basée sur les analyses sectorielles (chapitre 6 et vol. 2A)

Les interventions dans les secteurs transversaux étaient principalement mises en œuvre par le SCAC au travers de son dispositif d'AT, des projets, de bourses mais également par la mobilisation d'autres acteurs français dans le cadre de partenariats, notamment régionaux. Ces appuis ont permis de mobiliser plusieurs intervenants parfois en complémentarité. Les contraintes budgétaires qui caractérisent le contexte français de la période ont affecté la bonne réalisation de certains projets ou retardé leur démarrage.

Dans le secteur de **l'enseignement supérieur et la recherche**, des résultats tangibles ont concerné l'accompagnement de la Jeune Université des Comores à travers une aide à des formations professionnalisantes de qualité. Plusieurs instruments ont été mobilisés à cet effet dont, entre autres, une assistance technique, le FCR, le projet co-développement et des appuis du SCAC (bourse de formation). Par ailleurs, un projet est en cours d'instruction pour appuyer la politique d'amélioration et de maîtrise de la langue d'enseignement (le français).

Dans le **secteur de la gouvernance et l'Etat de droit**, l'appui aux nouvelles institutions et au secteur de la justice n'a pas été mobilisé sur la période par manque de crédits disponibles

et en raison du départ rapide de l'AT. D'un appui structurant à la réforme avec un poste d'AT chargé d'élaborer un projet FSP, ce secteur a finalement été très marginalement appuyé : le SCAC a maintenu un dialogue avec la Cour Constitutionnelle et a mis en place, sur crédits d'intervention, de modestes appuis.

Enfin **les échanges sportifs inter-îles** ont permis de financer des actions fortement symboliques comme le financement du Tournoi de la Concorde regroupant les 4 îles de l'Archipel. Le secteur de la jeunesse et des sports, qui faisait partie des thèmes prioritaires des travaux du GTHN, a été financé à la fois sur les FCR et sur le FSD 2009.

Conclusion 5 sur les résultats sectoriels

Les résultats sectoriels sont restés modestes du fait que les appuis sont restés centrés sur la mise en œuvre de projets spécifiques qui n'ont pas suffisamment cherché à développer une approche sectorielle.

Basée sur les analyses sectorielles (chapitres 5,6 et Vol. 2A)

Les interventions du DCP par secteur ont principalement reposé sur des projets ou actions parallèles mis en œuvre sans suffisamment répondre à une approche sectorielle. Les résultats ont donc été liés aux résultats des projets mais peu aux résultats d'un appui sectoriel. Il est à noter que le manque de politiques sectorielles et la faiblesse institutionnelle ont constitué des freins pour développer un appui sectoriel.

Certains projets avaient été formulés de façon à encourager une approche sectorielle. Par exemple, le projet PASCO était l'axe central de l'action de la France dans la santé et devait valoriser et coordonner un certain nombre d'autres interventions et financements. Il devait également jouer un rôle d'appui à la mise en œuvre de la stratégie des Comores. Cependant, il apparaît plutôt comme un projet classique qui répond à sa propre logique de résultats, sans nécessairement s'attaquer aux problèmes structurels du secteur ou jouer un rôle de levier pour mobiliser d'autres acteurs.

Les appuis institutionnels (conseiller technique) qui étaient par le passé dans les compétences du MAEE ont été intégrés au sein des projets mis en œuvre par l'AFD dans son domaine de compétences. Outre le profil différent de l'expertise recrutée (via des bureaux d'études), cela a parfois créé un positionnement ambiguë (gestion de projet versus conseiller technique).

Conclusion 6 sur les résultats atteints dans le cadre de l'appui à la société civile

Les projets de co-développement, d'appui à la société civile et la coopération décentralisée ont présenté des résultats globalement positifs notamment grâce au nombre et au contenu des projets réalisés, à la forte participation de la diaspora et à l'implication des associations villageoises.

Basée sur les analyses sectorielles (Chapitre 7 et Vol. 2A)

Malgré un démarrage retardé, le **programme de codéveloppement** a obtenu des résultats globalement très positifs notamment grâce au nombre et au contenu des projets réalisés et à la forte participation de la diaspora et à l'implication des associations villageoises. Les résultats obtenus ont été relativement exceptionnels dans un pays où les projets menés en liaison avec les administrations locales ont souvent beaucoup de difficulté à obtenir des résultats. Les résultats des actions de coopération décentralisée sont également dans de nombreux cas positifs.

L'**outil FSD** est apparu comme un instrument adapté au contexte comorien et a assuré une visibilité des actions de la France. Il a permis de couvrir des secteurs non appuyés par ailleurs et d'être complémentaire d'autres appuis de plus grande envergure. L'enveloppe du FSD a permis également de rééquilibrer les actions en faveur de Mohéli et Anjouan, qui sont peu concernées par les actions de la diaspora. Le dispositif en place pour le FSD 2009 a permis d'accompagner les porteurs de projet et d'éviter les difficultés dans la mise en œuvre des projets du précédent FSD. Cependant la pertinence de certains projets n'est pas toujours évidente et les effets attendus à moyen terme des projets difficiles à appréhender.

Conclusion 7 sur la pérennité

La pérennité des actions a été très variable d'un secteur à l'autre. Certains résultats ont été visibles mais auront besoin d'être consolidés.

Basée sur les analyses sectorielles (chapitres 5,6,7 et Vol. 2A)

La pérennité des interventions françaises repose sur une implication des différents acteurs concernés ou bénéficiaires des projets. Plusieurs facteurs ont impacté négativement la pérennité des actions, il s'agit notamment :

- du montage institutionnel avec une maîtrise d'ouvrage déléguée sans nécessairement les compétences ou capacités techniques suffisantes ; ainsi les projets ont reposé sur des structures pas toujours viables ou qui nécessitaient un renforcement important des capacités (secteur agriculture et eau notamment).
- les Ministères de tutelle ont parfois été exclus du montage institutionnel avec la création d'une structure créée pour et par le projet, avec une pérennité non garantie après la clôture du projet.
- le positionnement de la cellule de gestion de projet hors de l'administration n'a pas permis l'appropriation par le gouvernement ; au sein de l'administration, la cellule PASCO, reste cantonnée à un rôle de cellule projet.

Par ailleurs, les projets et les activités appuyées n'ont pas permis de structurer les politiques et les stratégies dans une perspective de réformes. Dans le secteur de la santé par exemple, l'appui à la réforme et à la structuration des politiques et stratégies est resté marginal.

Le renforcement des capacités est un volet essentiel de la pérennité des actions. Dans la plupart des actions menées, le transfert de connaissances vers du personnel national était prévu mais cette composante n'a pas été exécutée et intégrée dans un plan de renforcement des ressources humaines cohérent (voir conclusion 13).

Enfin pour les micro-projets ou le co-développement, la pérennité passe par l'engagement des bénéficiaires et des porteurs de projets. Le PCUC a créé une réelle dynamique et il y a eu une véritable appropriation par les associations comoriennes, ce qui est gage de pérennité. Il n'est évidemment pas possible d'affirmer la pérennité de tous ces petits projets dont les décisions de réalisation tiennent compte de critères variables. La pérennité dépend cependant largement de la suite donnée à ce projet.

Quant au FSD, la pérennité des projets passe par l'engagement des bénéficiaires, notamment financier, puisqu'un cofinancement est prévu. Lors des comités de sélection, il est maintenant demandé aux porteurs de projet de présenter les résultats effectivement atteints. Il manque cependant un suivi sur le moyen terme. Certains projets s'inscrivent dans une démarche plus globale et structurante alors que d'autres bénéficient d'un appui ponctuel sans autre levier ou effet multiplicateur.

9.3 Outil DCP

Conclusion 8 sur le caractère innovant de l'outil DCP

Le DCP a été un instrument innovant par sa volonté de regrouper l'ensemble des acteurs de la coopération française et d'améliorer la complémentarité de leurs instruments, par sa sélectivité sectorielle et par sa volonté d'améliorer la prévisibilité des financements. Le contexte politique n'a pas permis de valoriser cet instrument. Par ailleurs, le DCP n'a pas permis une réelle concentration de l'aide.

Basée sur QE3, QE4 et QE9

Instrument innovant par son caractère partenarial et public, par sa volonté de regrouper l'ensemble des acteurs de la coopération française et d'améliorer la complémentarité de leurs instruments, par sa durée de 5 ans, par sa sélectivité sectorielle, par sa volonté d'améliorer la prévisibilité des actions et des financements, le DCP, mis en œuvre dans l'Union des Comores, aurait pu être un moyen important de changement pour la coopération française.

Le contexte politique n'a pas permis de valoriser cet instrument. Elaboré dans la continuité des projets existants, le DCP n'a pas joué son rôle de réflexion globale sur les résultats à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. Il était logique que les objectifs globaux, qui ciblaient le développement des Comores et l'atteinte des OMD dans le cadre d'une coopération ancienne, n'aient pas été modifiés, de même sans doute que le choix des secteurs d'intervention dans lesquels la Coopération française, bailleur de référence aux Comores, avait de fortes compétences. Mais à l'intérieur de ces secteurs, il y a eu poursuite des interventions en cours sans qu'une véritable réflexion sur les moyens mis en œuvre et la complémentarité des instruments ait été menée. Le choix des moyens a été déterminé par les modes d'intervention de l'AFD ou du SCAC, non par une réflexion globale du DCP sur les meilleurs moyens à mettre en œuvre pour obtenir des résultats globaux et sur la complémentarité de ces moyens dans le cas des Comores. Des complémentarités ont cependant été recherchées avec la coopération régionale, la coopération décentralisée et surtout la diaspora.

Le DCP n'a pas permis une réelle concentration de l'aide sur un nombre limité de secteurs (un à trois au maximum) qui contribuent à la réalisation des OMD. Conformément aux grands principes du DCP, trois secteurs OMD ont été retenus comme secteurs de concentration et un secteur OMD a été choisi comme secteur hors concentration. Cependant, les ressources financières ont été peu concentrées puisque les secteurs de concentration n'ont mobilisé que 51% des autorisations de programmes, ce qui est en deçà des recommandations liées au principe de concentration de l'aide selon lesquelles ces secteurs doivent concentrer 80% des ressources.

Conclusion 9 sur la visibilité et l'appropriation du DCP

Le DCP a constitué un cadre commun de référence pour les acteurs français, source de plus grande visibilité de l'action française aux Comores. Cependant, son appropriation par la partie comorienne est restée relativement faible.

Basée sur QE3, QE4, QE6 et QE9

Dans le cadre de l'élaboration du DCP, un réel effort de regroupement des interventions des acteurs français principaux (différents Ministères, AFD, coopération régionale et décentralisée) a été réalisé. Cette ambition était louable durant une période où les attributions de compétences entre le SCAC et l'AFD ont connu des évolutions, de même qu'entre le MAEE et le Ministère de l'Intérieur. Le DCP a permis de donner de la visibilité et une plus grande cohérence à l'action de la France. En particulier, l'intégration des interventions de l'AFD dans le DCP a constitué un réel progrès.

Le DCP n'a pas constitué l'élément fédérateur des interventions françaises qu'il voulait être. Il a plus été considéré par les différents acteurs français comme un outil du MAEE que comme un outil commun. Certes son adoption en a fait un document interministériel, mais pour l'AFD, le CIP était la véritable feuille de route, et les actions du MINEFI et du Ministère de l'Intérieur se sont inscrites dans un cadre plus large. Par ailleurs, l'articulation des moyens du SCAC, de l'AFD, de la coopération décentralisée et du codéveloppement n'a pas été clairement établie dans le DCP. De même, le manque de visibilité financière pour les différents acteurs français n'a pas permis d'inscrire les stratégies de ces acteurs dans une programmation pluriannuelle à même d'accompagner des réformes structurelles de moyen terme.

L'appropriation du DCP par le pays partenaire est restée faible : le DCP est resté relativement peu connu des autorités comoriennes non directement concernées par son élaboration et sa mise en œuvre. La faiblesse des administrations comoriennes et l'absence de mécanisme de suivi du DCP sont des facteurs explicatifs.

Conclusion 10 sur la souplesse de l'outil DCP

L'outil DCP a été utilisé avec souplesse et pragmatisme pour s'adapter au contexte. Les différentes revues à mi-parcours des projets ont permis de réorienter le cas échéant les interventions.

Basée sur QE7

Le DCP constitue un cadre des interventions de l'ensemble des acteurs français. Ce cadre est resté cependant souple et des aménagements ont été possibles sur la période d'exécution du DCP. La revue à mi-parcours n'a pas été mobilisée, du fait des retards enregistrés dans la mise en œuvre des projets mais le DCP a fait l'objet d'une relecture lors d'une rencontre franco-comorienne en juin 2008 en marge des travaux du GTHN où il a été constaté des retards et convenu de maintenir les secteurs de concentration.

Il n'y a pas eu formellement d'ajustement du DCP mais une approche pragmatique tenant compte des retards dans la mise en œuvre des projets, des difficultés liées à la faiblesse institutionnelle de la partie comorienne et capitalisant sur les secteurs dans lesquels il était possible d'intervenir du fait d'interventions passées (comme dans le secteur de l'eau à partir de 2009 par exemple) a été adoptée.

Par ailleurs, les évaluations à mi-parcours des projets inscrits au DCP ont permis, lors de travaux de restitution des rapports, d'échanger sur l'avancement des projets et sur les réallocations ou réorganisations nécessaires. Les difficultés à dialoguer avec certains ministères techniques ou structures en raison du personnel instable ont pu conduire à orienter les interventions vers des projets pour lesquels des progrès étaient possibles.

9.4 Efficience de la mise en œuvre, instruments et modalités de suivi du DCP

Conclusion 11 sur l'efficience dans la mise en œuvre du DCP

Le cadrage financier original du DCP n'a pas été respecté. Les projets ont connu des retards importants durant leur mise en œuvre et ont présenté une efficience faible, notamment du fait de la fragilité du pays.

Basée sur QE8

Cette conclusion, qui reprend les principaux éléments de la QE8, sera développée de façon très succincte dans cette section.

L'exécution financière du DCP n'a globalement pas respecté le cadrage original. Le taux de réalisation global des autorisations par rapport à la programmation indicative du DCP est compris entre 68% et 76% et, par secteur, on constate des écarts entre les autorisations données et les enveloppes financières indicatives prévues dans le cadre du DCP.

Les projets de la coopération française ont en général enregistré d'importants retards durant leur mise en œuvre. Ces retards ont bien entendu été liés à la crise d'Anjouan mais également à un manque d'appropriation des projets par la partie comorienne et à une faiblesse des capacités des capacités locales et des ressources humaines. Certains projets présentaient un montage complexe ou ont connu des évolutions institutionnelles freinant la mise en œuvre de certaines des composantes de projets. Enfin des problèmes plus classiques liés à la gestion de projet comme les ressources humaines et les délais administratifs ont été recensés.

Conclusion 12 sur les instruments

Une fois le secteur d'intervention choisi, les instruments ont découlé des opérateurs mobilisés sans nécessairement s'adapter au contexte d'un pays fragile.

Basée sur QE1, QE8

Les instruments de la coopération française sont les instruments classiques dont dispose la France ; ils ne tiennent pas compte de la situation de pays « fragile » des Comores. Une fois que les secteurs ont été choisis, les instruments ont découlé des opérateurs retenus sans s'assurer de l'adéquation de ces derniers au contexte. On peut par exemple se demander si des interventions par l'intermédiaire d'une maîtrise d'ouvrage déléguée sont bien adaptées à la situation des Comores.

Il y a de réelle difficulté à faire aboutir de « gros » projets. La montée en puissance de ces projets est longue et nécessite une réelle appropriation de la partie comorienne, rendue difficile par la rotation importante des équipes de l'administration mais aussi parfois par le montage institutionnel ou le positionnement ambivalent des cellules projet. Si ces « gros » projets restent utiles pour permettre la réforme des administrations, leur mise en œuvre est délicate.

Les projets plus modestes type co-développement ou FSD ont été plus facilement opérationnels. Cependant là aussi, le dispositif en place d'accompagnement a été essentiel pour ne pas risquer des dérapages.

Dans les secteurs où il y avait une certaine maturité de l'action de la France, une capitalisation a été possible pour mobiliser chaque acteur en fonction de son avantage comparatif. Une meilleure articulation des stratégies des acteurs et de leur complémentarité a été visible.

Conclusion 13 sur l'accompagnement institutionnel et l'assistance technique

Les accompagnements institutionnels prévus dans les projets ont été insuffisants ou se sont traduits par une substitution sans renforcement de capacités locales.

Basée sur les analyses sectorielles (chapitres 5,6,7 et vol. 2A)

La faiblesse des capacités locales, notamment des ministères sectoriels concernés, a expliqué pour part les difficultés de mise en œuvre rencontrées (p.ex. agriculture, eau, finances publiques, santé). Cet aspect, bien qu'identifié comme un facteur limitant dans la plupart des formulations de projets, a finalement été marginalisé et les ministères ont peu bénéficié de renfort de capacités, du moins pas selon une approche cohérente et globale. Par ailleurs, les postes d'assistance technique ont parfois été en substitution face aux carences locales mais n'ont pas permis d'identifier et de former des relais locaux (p.ex. cas des finances publiques).

Conclusion 14 sur le suivi au travers du dialogue politique et du dialogue technique

Un dialogue politique de haut niveau a été omniprésent durant la période d'exécution du DCP au détriment d'un dialogue technique sectoriel. Aucun dispositif n'a été formalisé pour suivre la mise en œuvre du DCP.

Basée sur QE7

Le dialogue politique l'a emporté sur le dialogue technique qui est resté limité. L'absence d'instance et de modalité de suivi n'a pas permis d'opérationnaliser la mise en œuvre du DCP et de réorienter le cas échéant certaines interventions. Face au retard constaté dans la mise en œuvre du DCP, les parties prenantes avaient recommandé la mise en place à Moroni d'un mécanisme de suivi ; recommandations restées sans suite. Un suivi financier de la mise en œuvre du DCP était cependant assuré.

Le dialogue sectoriel n'a pas été suffisamment privilégié aussi bien au niveau technique que politique. Dans les secteurs de concentration en particulier, le dialogue s'est focalisé sur la gestion de projet et pas sur les aspects de réformes sectorielles. La gestion des projets a fait l'objet d'un suivi régulier et des ajustements ont été possibles. Par contre, les approches sectorielles ont été peu valorisées. Dans la santé par exemple, le PASCO devait coordonner un certain nombre d'autres interventions et financements et appuyer la mise en œuvre de la stratégie du MS. Il s'est finalement révélé être un projet classique répondant à sa propre logique de résultats, sans nécessairement s'attaquer aux problèmes structurels.

La coopération française, dans les secteurs de concentration, n'a finalement pas eu un levier significatif pour initier des réformes et mobiliser d'autres partenaires.

9.5 Coordination avec les autres bailleurs

Conclusion 15 : Coordination des partenaires techniques et financiers

Le choix des secteurs d'intervention de la France a tenu compte des secteurs de concentration des autres partenaires, en particulier l'UE. La coordination des partenaires techniques et financiers est restée peu performante.

Basée sur QE10

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du DCP, une division du travail et une complémentarité étaient recherchées entre les PTF. Le choix des secteurs de concentration de la France a tenu compte de ceux des autres bailleurs, en particulier l'UE. L'effet mobilisateur de la France sur d'autres partenaires a été relativement faible en dehors de l'UE dans le cas du secteur de l'éducation. Dans le secteur de la justice, le retrait de la France a finalement conduit l'UE à réallouer ses fonds.

La coordination entre les bailleurs de fonds est généralement restée limitée, que ce soit au niveau des échanges d'informations ou de la création d'éventuelles synergies. Le manque de présence des partenaires sur le terrain et le fait que les partenaires non classiques ne s'inscrivaient pas nécessairement dans la démarche de la Déclaration de Paris sont des facteurs explicatifs. Par ailleurs, la partie comorienne n'a pas été en mesure d'assurer une réelle coordination et un pilotage sectoriel.

10. Recommandations

Ce chapitre présente les recommandations émanant des conclusions de l'évaluation. Les recommandations sont structurées en trois groupes : (i) l'outil DCP, (ii) les aspects stratégiques, et (iii) les instruments de coopération et le dispositif de pilotage. Chaque recommandation est assortie de références croisées qui se rapportent aux conclusions sur lesquelles elle se fonde. Les acteurs responsables de la mise en œuvre des recommandations ainsi que leurs conditions de mise en œuvre sont aussi indiqués, chaque fois que possible.

10.1 L'outil DCP

Recommandation 1: Conserver un DCP et renforcer sa cohérence	
<i>Basée sur les conclusions 1,2, 8, 9, 10, 11, 14</i>	<i>Responsabilité: tous les acteurs français sous la coordination du MAEE. En liaison avec la partie comorienne.</i>
<p>Le DCP doit rester un document stratégique relativement synthétique qui définit les orientations de la coopération. Il doit prévoir une annexe financière pour assurer la visibilité financière, y compris des coopérations régionales. Pour permettre une adaptation rapide à l'évolution du contexte, sa mise en œuvre devrait faire l'objet d'une forte capacité de décision sur place. Un dispositif de suivi opérationnel devrait être mis en place. A la demande des autorités comoriennes, une limitation des secteurs de concentration pourrait être envisagée pour concentrer les moyens - en particulier ceux de l'AFD - sur un ou deux secteurs qui seraient jugés les plus importants et dans lesquels les résultats obtenus pourraient revêtir un caractère exemplaire pour d'autres secteurs.</p> <p>Son élaboration devrait reposer sur une construction logique complète fondée sur une analyse sectorielle approfondie et une prise en compte du contexte fragile des Comores.</p>	

Orientations pour le DCP

Le DCP doit être un document stratégique qui fixe l'accord de la France et de l'Union des Comores sur les orientations stratégiques (axes de développement, développement des relations économiques entre les quatre îles, etc.). Une annexe financière (sans laquelle le partenaire resterait sceptique sur la volonté d'engagement) devrait être disponible pour indiquer les financements en cours, l'estimation de ceux qui sont prévus et, pour ceux-ci, les conditions nécessaires pour qu'ils se réalisent.

Une plus grande visibilité financière des différents acteurs français, notamment les coopérations régionales est nécessaire. Leurs stratégies devraient s'inscrire dans une programmation pluriannuelle à même d'accompagner des réformes structurelles de moyen terme. La durée du DCP étant de 5 ans, il est probable que des ajustements seront nécessaires, surtout dans un contexte de fragilité. La coopération française devrait donc garder une forte capacité de décision sur place pour choisir, parmi les acteurs et les moyens, ceux qui sont les plus efficaces pour obtenir les résultats globaux recherchés. Cela suppose une accentuation de la coopération avec les acteurs locaux et un dispositif de suivi opérationnel.

Le choix des secteurs de concentration devrait être effectué en fonction des priorités énoncées par le DSRP et des orientations de la coopération française en faveur des OMD. Au-delà de ces priorités et orientations qui peuvent permettre, en tenant compte des réalisations en cours et des acquis, de définir les secteurs possibles, un dialogue est nécessaire entre les autorités comoriennes, y compris les ministères sectoriels, et les autorités françaises pour définir les domaines où les interventions qui peuvent être les plus efficaces et éventuellement procéder à une limitation des secteurs de concentration.

Renforcer la cohérence du DCP

La phase de formulation du DCP devrait être un temps fort d'analyse, d'échanges et de dialogue. Pour assurer un dialogue technique de qualité, une série d'éléments cruciaux devraient être disponibles⁵⁶. Durant cette phase, une analyse des risques et des capacités nationales devrait également être effectuée. Les choix des secteurs de concentration retenus et des instruments mobilisés devraient découler de l'analyse argumentée précédente.

10.2 Aspects stratégiques

Recommandation 2: Développer la coopération des 4 îles	
<i>Basée sur les conclusions 1, 2</i>	<i>Responsabilité: autorités françaises, coopération régionale (Mayotte notamment) En liaison avec les autorités comoriennes</i>
Une approche visant le renforcement des échanges entre les 4 îles devrait être développée pour valoriser les complémentarités existantes et s'inscrire dans le cadre de la coopération régionale.	

Il s'agit de favoriser le développement des complémentarités existantes. Les travaux de réflexion issus du sous groupe « Coopération régionale au sein de l'Archipel des Comores » (i.e. GTHN) devraient être accentués afin d'opérationnaliser les matrices sectorielles issues de ces discussions. Ces matrices traduisent les priorités et propositions d'actions partagées par les différents acteurs. La coopération régionale devrait être un axe prioritaire du futur cadre de coopération. La programmation des appuis des FCR et de la COI devraient s'insérer dans ces matrices sectorielles avec une meilleure prévisibilité des financements.

Recommandation 3: Développer une approche sectorielle	
<i>Basée sur les conclusions 3,4, 5, 12</i>	<i>Responsabilité: MAEE et acteurs français En liaison avec les Ministères sectoriels concernés</i>
Les axes d'intervention du DCP devraient être déclinés sous forme d'appui sectoriel, c'est-à-dire de soutien aux politiques, stratégies et programme sectoriel du gouvernement partenaire, en particulier pour les secteurs de concentration bénéficiant de financements importants.	

Les activités définies dans les documents de projets ont été dans l'ensemble réalisées mais sans répondre aux objectifs fixés ; ces objectifs étaient souvent sectoriels et les résultats attendus dépendaient d'autres interventions que celles prévues dans le DCP. Les résultats obtenus dans les secteurs de concentration traduisent les résultats des projets mis en œuvre et de fait ne correspondent pas nécessairement aux résultats déclinés des objectifs

⁵⁶ Tels que (i) une analyse sectorielle des axes d'intervention du DCP, (ii) un bilan des interventions de la coopération française, (iii) la stratégie des différents acteurs français, (iv) les projets en cours et envisagés dans la période du DCP, (v) l'articulation de la stratégie des acteurs.

spécifiques sectoriels. Une approche sectorielle devrait être développée pour chaque secteur d'intervention et la contribution de la France devrait être clairement définie, soit en appuyant l'élaboration d'une politique sectorielle ou d'un schéma directeur, soit comme une contribution délimitée à cette politique, soit comme une action plus structurante accompagnant la mise en œuvre d'une politique sectorielle au travers d'un programme sectoriel plus ambitieux décliné en activités, résultats et objectifs.

Le contexte comorien caractérisé par une instabilité récurrente et une faiblesse de l'administration comorienne est peu propice à cette démarche. L'appropriation par le pays partenaire reste limitée. Aussi conviendra-t-il de concentrer les efforts d'une approche sectorielle dans un secteur où une volonté est visible et où la France dispose de par son dispositif de coopération d'une bonne connaissance du secteur et de certains acquis.

Cet appui sectoriel devrait être décliné en distinguant les secteurs, les ressources et instruments disponibles. Il conviendra de cibler, si cela s'avère nécessaire, dans une première phase les interventions de la France sur des pré-requis à une approche sectorielle. En effet, pour pouvoir intervenir sous forme d'approche sectorielle, certains pré-requis sont nécessaires et devraient faire l'objet d'une analyse préalable avant de déterminer un secteur de concentration de l'aide française. Les pré-requis portent en particulier sur l'existence ou non d'un cadre stratégique du secteur, de plan opérationnel et de l'analyse des besoins de financement du secteur ; les capacités institutionnelles des acteurs du secteur ; le dispositif de suivi et de dialogue y compris entre les PTF et le Gouvernement (avec, par exemple, l'existence de groupes techniques sectoriels opérationnels).

Certains renforcements de capacités ou changements institutionnels pourraient faire l'objet d'un accompagnement préalable ou d'un dialogue sectoriel pour lever certains blocages et décider par la suite, si les conditions d'une seconde phase plus ambitieuse sont remplies. L'appui aux réformes nécessite un horizon temporel plus long que celui lié à la gestion de projet. L'approche projet, avec des obligations de réalisations de court terme, n'est pas nécessairement le meilleur instrument pour s'attaquer à des réformes structurelles complexes.

Recommandation 4: Accroître l'efficacité de l'aide	
<i>Basée sur les conclusions 8, 9, 15</i>	<i>Responsabilité: acteurs français (notamment la coopération régionale et décentralisée sous la responsabilité du MAEE pour l'aspect complémentarité des acteurs français)</i> <i>En liaison avec CGP, MIREX, Ministères sectoriels et autres bailleurs</i>
En vue d'améliorer l'efficacité de l'aide française, il conviendrait de (i) renforcer la complémentarité des acteurs français, (ii) d'encourager le dialogue entre les bailleurs de fonds et la partie comorienne et (iii) de favoriser la convergence des aides de l'ensemble des bailleurs dans les secteurs d'intervention de la France tout en maintenant le principe de la division du travail.	

Il serait important de mobiliser et de valoriser la complémentarité de l'ensemble des acteurs dans la mise en œuvre des axes du DCP et de s'appuyer sur la coopération régionale et sur la coopération « entre les 4 îles ». Il s'agirait de :

- Mobiliser les ressources humaines régionales et de favoriser le développement de partenariats avec les instances régionales pour renforcer les capacités ;
- D'impliquer la diaspora comorienne ;

- D'assurer une plus grande cohérence et articulation des interventions des différents intervenants français. Un dialogue régulier de ces acteurs devrait être organisé et structuré autour d'un partenaire fédérateur de l'ensemble des acteurs français. Les réunions annuelles des acteurs de la coopération française dans l'Océan Indien sont un temps fort de la coordination des acteurs.
- De disposer d'une programmation cohérente voire commune d'appui à un secteur qui permettrait de mobiliser les différents instruments, notamment le FCR.

Concernant la coordination de l'aide, celle-ci relève des autorités comoriennes. La coordination des bailleurs de fonds a été limitée en raison d'une part du faible nombre des partenaires présents sur le terrain et d'autre part de partenaires non classiques qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans la démarche de la Déclaration de Paris. Le cloisonnement des PTF accentue un peu plus la nécessité d'une coordination plus performante de la partie comorienne.

La France pourrait avoir un rôle à jouer en termes d'incitation au dialogue entre les bailleurs de fonds et la partie comorienne, représentée par une structure tripartite regroupant le CGP, le MIREX et le Ministère des Finances. Une déclinaison sectorielle d'un dialogue structuré devrait être encouragée et pilotée par les ministères concernés. A ce titre, le dispositif mis en place depuis 2010 dans le cadre du suivi du DSCRP doit progressivement être opérationnalisé : il permettrait d'opérationnaliser une coordination par secteur reposant sur les groupes techniques sectoriels, qui regroupent les bailleurs impliqués dans les secteurs et qui pourraient se réunir lors des missions des PTF non présents localement.

Dans le cadre des perspectives d'une programmation conjointe européenne (2014-2020)⁵⁷ visant la préparation d'un document unique de stratégie de coopération regroupant la Commission européenne et les Etats membres, sur une base volontaire, présents dans le pays bénéficiaire, la France pourrait encourager la mobilisation d'interventions et de financements d'autres bailleurs de fonds publics ou privés à l'Union des Comores, en particulier dans les secteurs de concentration tout en maintenant le principe de division du travail. Elle pourrait également jouer un rôle d'appui conseil via son dispositif d'assistance technique. Ceci serait particulièrement pertinent pour l'UE dans des secteurs où cette dernière ne dispose pas d'expertise en poste.

10.3 Instruments de coopération et dispositif de pilotage

Recommandation 5 : Mettre en place un dispositif de suivi du DCP	
<i>Basée sur les conclusions 5, 14</i>	<i>Responsabilité: acteurs Français, Ambassade (SCAC et AFD) En liaison avec : Ministères sectoriels, MIREX et CGP ; Bailleurs de fonds</i>
Un dialogue de haut niveau doit être maintenu mais il faut également mettre en place un dialogue technique sectoriel. Ce dialogue doit reposer sur un dispositif formalisé de suivi opérationnel qui associe la partie comorienne.	

Le développement de l'approche sectorielle devrait s'accompagner d'un dialogue sectoriel renforcé. Aucun dispositif formel n'a été mis en place pour suivre la mise en œuvre du DCP, notamment par secteur, et appuyer une approche sectorielle. Cet aspect devrait être corrigé lors d'un prochain partenariat. Une instance et des modalités de suivi devront être définies pour opérationnaliser la mise en œuvre du DCP et réorienter, le cas échéant, certaines

⁵⁷ Ces perspectives ont été présentées par la CE en octobre 2011 (« Agenda for Change »).

interventions. Il conviendra d'instituer un dispositif de suivi par secteur reposant, quand celui-ci est opérationnel, sur un dispositif national.

Il est prévu que les nouveaux DCP définissent les modalités de suivi et d'évaluation de la stratégie française. Des réunions annuelles pourront être organisées localement entre les deux parties. Les données chiffrées du DCP devront faire l'objet d'une actualisation au plus tard en juillet de chaque année.

Recommandation 6: Renforcer les capacités et valoriser l'expertise nationale	
<i>Basée sur les conclusions 2, 13</i>	<i>Responsabilité: acteurs français ; En liaison avec CGP et ministères sectoriels</i>
L'approche sectorielle doit s'accompagner d'une plus grande appropriation par la partie comorienne des interventions de la France et des autres bailleurs de fonds. Les capacités nationales de coordination et de pilotage des réformes doivent être renforcées et les expertises nationale et régionale valorisées.	

Certaines difficultés dans la mise en œuvre du DCP s'expliquent par les faibles capacités locales, notamment des ministères sectoriels concernés. La tentation de contourner l'administration via des projets externes et des structures ad hoc n'a pas été concluante. A contrario les interventions via une gestion déléguée de la maîtrise d'ouvrage aux structures nationales ont dû faire face à des problèmes de capacités. Les axes d'intervention du DCP devraient faire l'objet d'une analyse préalable, d'un diagnostic des ressources humaines au niveau du secteur et des capacités de pilotage de l'administration ou des opérateurs et prévoir les renforcements en conséquence.

Une approche sectorielle devrait prévoir le renforcement des capacités comme un axe prioritaire. Ces actions visant le renforcement des ressources humaines devraient s'inscrire dans un plan global et s'articuler de manière complémentaire avec les appuis en cours. Par ailleurs, les postes d'assistance technique devraient s'appuyer sur les compétences locales ; avec des points focaux ou homologues systématiquement désignés, et ne pas être en substitution. Les cellules « projets » devraient évoluer vers un rôle d'appui technique à la stratégie du secteur et de coordination globale et être un outil de renforcement des capacités des ministères bénéficiaires.

Recommandation 7 : Inscrire les projets importants et complexes dans une approche sectorielle	
<i>Basée sur la conclusion 12</i>	<i>Responsabilité: Acteurs Français, Ambassade (SCAC et AFD) En liaison avec les Ministères sectoriels et les opérateurs et la société civile</i>
Les projets importants et complexes devraient se concentrer sur un nombre limité de secteurs où la France dispose déjà d'une bonne connaissance du secteur pour s'assurer que certains pré-requis sont remplis et s'inscrire dans une approche sectorielle de moyen terme.	

Les projets complexes avec des montages institutionnels délicats ont présenté des difficultés importantes de mise en œuvre au cours de la période d'évaluation. Ils devraient à l'avenir se concentrer dans les secteurs où des réformes sont en cours et où il existe des capacités au sein des administrations et un pilotage national. Il conviendrait de s'assurer que le montage institutionnel retenu soit en mesure de garantir une mise en œuvre efficiente et que le positionnement du projet limite les risques liés au manque d'appropriation de la partie

comorienne. L'insertion des cellules projets au sein de l'administration est à privilégier, avec une réflexion sur son positionnement.

L'insertion dans une approche sectorielle est difficile mais reste néanmoins une option à encourager dans des secteurs où d'une part, la France dispose d'une expérience passée et où son intervention s'inscrit dans la durée et d'autre part, où il existe une stratégie sectorielle en cours de mise en œuvre par la partie comorienne ou une volonté politique visible.

Recommandation 8 : Maintenir les projets de proximité	
<i>Basée sur la conclusion 12</i>	<i>Responsabilité: Acteurs Français, Ambassade (SCAC et AFD) En liaison avec les Ministères sectoriels et les opérateurs et la société civile</i>
Les projets de proximité sont à encourager car ils répondent à une demande clairement identifiée et sont visibles. Ils demandent cependant à être bien encadrés et nécessitent un accompagnement de proximité ainsi qu'un suivi ex-post.	

Il convient de souligner l'importance de maintenir et d'encourager des projets plus modestes type co-développement et d'appui à la société civile, facilement opérationnels et qui répondent à des besoins clairement identifiés et donnent une visibilité concrète de l'action de la France. Ces projets ont présenté des résultats globalement positifs qu'il conviendrait de continuer à appuyer tout en maintenant, ou en développant, le dispositif actuel d'accompagnement de proximité nécessaire à leur réussite. Il est en particulier important d'assurer un suivi pour les projets FSD après leur clôture pour évaluer les résultats effectivement atteints.

Recommandation 9: Assurer une pérennité des interventions	
<i>Basée sur la conclusion 7</i>	<i>Responsabilité: acteurs français En liaison avec CGP, MIREX et Ministères sectoriels</i>
Il faudra porter une attention particulière à la pérennité des actions des projets lorsqu'ils ont initié des réformes structurelles qui nécessitent une consolidation. Une intervention sur le moyen terme, éventuellement sous forme de phasage, sera à encourager. Outre la recherche de la pérennité financière pour certains projets, le renforcement des capacités est un axe majeur de la pérennité de ces interventions. Pour les projets de proximité, il faudrait encourager et renforcer la participation de la société civile mais assurer également un suivi des projets, au delà de leur phase de mise en œuvre, pour assurer leur pérennité.	

Les résultats positifs des micro-projets ou des projets de co-développement résultent d'une implication de la société civile et des associations villageoises à encourager. Il sera important de capitaliser sur ces expériences et d'assurer leur pérennité d'une part via une présentation du bilan des activités financées et d'autre part via le suivi des mesures prises pour garantir leur pérennité.

Dans le cadre des projets plus complexes mis en œuvre, certains outils développés n'ont pas encore été réellement appropriés ou certaines réformes ne sont pas encore consolidées. La consolidation des acquis ou l'opérationnalisation des outils passeront par une phase ultérieure et un accompagnement dans le temps. A l'issue des revues à mi-parcours ou en fin de programmes, des réajustements pourront être proposés pour tenir compte des résultats intermédiaires, en favorisant la prise de décision sur place.