

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

**Rapport final – Vol 2A : Analyses sectorielles**

*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

---

## LISTE DES ACRONYMES

INTRODUCTION .....	1
1. LE SECTEUR DE LA SANTÉ .....	3
2. LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE.....	21
3. LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRODUCTIF .....	33
4. LE SECTEUR DE L'EAU .....	43
5. LE SECTEUR DES FINANCES PUBLIQUES .....	55
6. LE SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : UN SECTEUR EN ÉVOLUTION .	81
7. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET LE CODÉVELOPPEMENT.....	91
8. LE FONDS SOCIAL DE DÉVELOPPEMENT .....	105
BIBLIOGRAPHIE.....	113



## Liste des acronymes

---

ABG	Aide Budgétaire Globale
ABGE	Appui à la Bonne Gouvernance Economique
ACKE	Association de la Communauté Koimbanienne d'Europe
AEP	Approvisionnement en Eau Potable
AFD	Agence Française de Développement
AFES	Appui au français et à l'Enseignement Supérieur
AID	Association Internationale de Développement (Banque Mondiale)
AIEB	Appui aux Initiatives Economiques de Base
AMIE	Appui à la création de micro et petites entreprises
APLACO	Appui à la Planification et Coordination de l'aide au développement
ARH	Agence régionale hospitalière
AT	Assistance Technique
AUF	Agence universitaire de la Francophonie
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BCC	Banque Centrale des Comores
BDC	Banque de Développement des Comores
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BIC	Banque pour le Commerce et l'Industrie
BID	Banque Islamique de Développement
BM	Banque Mondiale
CAP	Collaboration-Action-Pérennisation
CAPAC	Centrale d'approvisionnement des professionnels agricoles des Comores
CBE	Entreprise Concassage, Béton, Enrobage
CD	Crédit déconcentré
CERDI	Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International
CGE	Comité de gestion de l'Eau villageois
CGP	Commissariat Général au Plan
CH	Centre Hospitalier
CHM	Centre Hospitalier de Mayotte
CHN	Centre Hospitalier National
CHR	Centre Hospitalier Régional
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIP	Cadre d'Intervention Prioritaire
CMC	Centre Médico-Chirurgical

COCAC	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
COI	Commission de l'Océan indien
COMESA	Marché Commun d'Afrique Orientale et Australe
CREF	Cellule des Réformes Economiques et Financières
CT	Court Terme
CUCOP	Centre Universitaire de Formation Professionnelle/Permanente
DAF	Direction Administrative et Financière
DCP	Document Cadre de Partenariat
DGEME	Direction Générale de l'Energie, des Mines et de l'Eau
DGEPS	Direction générales des études, de la planification et des statistiques sanitaires
DGI	Direction Générale des Impôts
DGM	Direction Générale de la Mondialisation
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DNS	Direction Nationale de la Santé
DRS	Direction Régionale de la Santé
DSCRP	Document de Stratégie, de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
DSF	Direction de la Santé familiale
DSRP	Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté
EMSP	Ecole de Médecine et de Santé Publique
ENA	Ecole Nationale d'Administration
ENAREF	Ecole nationale des régies financières
ETI	Expert Technique international
FADJ	Fédération des Associations de développement de Jimilimé
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCE	Facilité de protection contres les Chocs Exogènes
FCR	Fonds de Coopération Régionale
FEC	Facilité Elargie de Crédit
FED	Fonds Européen de Développement
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
FSD	Fonds Social de Développement
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GAVI	Alliance Mondiale pour les Vaccins et l'Immunisation
GFP	Gestion des Finances Publiques
GPE	Gestion de Politique Economique
GTHN	Groupe de travail de haut niveau franco-comorien
HA-FOP	Haute Autorité de la Fonction Publique

IADM	Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale
IBW	Institutions de Bretton Woods
ID	Initiative Développement
IFD	Institutions Financières Décentralisées
IFERE	Institut de Formation des enseignants et de recherche en éducation
IHAB	Initiative Hôpital Ami des Bébés
IPPTE	Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement
IUT	Institut Universitaire de Technologie
JICA	Agence Japonaise de Coopération Internationale
LMD	Licence-Master-Doctorat
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MAIIONG	Mission d'appui aux initiatives internationales des ONG
MECK	Mutuelles d'Epargne et de Crédit ya Komor
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MFC	Millions de Francs Comoriens
MIREX	Ministère des Relations Extérieures
MPC	Mathématiques, Physique, Chimie
MS	Ministère de la Santé
MUSD	Million(s) de dollars des Etats-Unis
NIIINDS	Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OP	Organisations Professionnelles
OPA	Organisations Professionnelles Agricoles
PACA	Région Provence Alpes Côte d'Azur
PADPRem	Projet d'Appui au Développement et à la Professionnalisation du Réseau des Meck aux Comores
PAEPA	Programme d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement
PAFIC	Programme d'appui à la finance inclusive aux Comores
PAFOP	Projet d'appui à la formation professionnelle
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 aux Comores

PARAF	Projet d'Appui aux administrations financières
PARDAC	Programme d'appui réunionnais au développement agricole des Comores
PAREGEF	Projet d'Appui aux réformes économiques et de gouvernance financière
PASCO	Projet d'Appui au secteur de la santé aux Comores
PASEC	Projet d'Appui au secteur éducatif des Comores
PCD	Programme de Coopération Décentralisée
PCUC	Programme de Codéveloppement avec l'union des Comores
PDLC	Programme de Développement local aux Comores
PDSFI	Plan Directeur d'un Secteur Financier Inclusif
PEFA	Dépenses publiques et responsabilités financières
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAC	Pharmacie Nationale Autonome des Comores
PNDHD	Programme National de Développement Humain Durable
PNDS	Plan national de développement Sanitaire
PNSDIS	Plan National du développement du Système d'Information Sanitaire
PNS	Politique Nationale Santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRCI	Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles
PRCI	Programme de renforcement des capacités institutionnelles
PREDIVAC	Projet de renforcement et de diversification des filières agricoles
PREPEEC	Projet de Renforcement du Pilotage et de l'Encadrement de l'Education aux Comores
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RSEAU	Projet de renforcement des services de l'eau
RSIE	Réseau de Surveillance et d'Investigation Epidémiologique
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SANDUK	Caisses villageoises
SAS	Service d'évacuation sanitaire
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France
SEAU	Service de l'Eau
SNAC	Syndicat national des agriculteurs des Comores
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
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
UDC	Université des Comores



UE	Union européenne
UHAD	Unité d'hospitalisation de courte durée
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UR	Université de la Réunion
VSI	Volontaire de Solidarité Internationale



# Introduction

---

Ce volume présente de façon approfondie les analyses sectorielles présentées dans les chapitres 5, 6 et 7 du rapport principal.

Il concerne :

1. les secteurs de concentration : (i) la santé, (ii) l'agriculture, (iii) et le développement du secteur productif, et le secteur hors concentration, l'eau.
2. les secteurs transversaux : (i) la gouvernance et l'état de droit, avec un regard spécifique sur le secteur des finances publiques et (ii) l'enseignement supérieur et la recherche, avec un regard spécifique sur l'enseignement supérieur. Le secteur transversal « échanges sportifs inter-îles » est couvert dans le cadre de l'analyse du Fonds Social de Développement (FSD).
3. l'appui à la société civile : (i) la coopération décentralisée et le codéveloppement, et (ii) le Fonds Social de Développement (FSD).

Chaque analyse sectorielle présente une analyse du secteur et une analyse des projets qui ont fait l'objet d'une étude de cas dans le cadre de cette évaluation. Elle est présentée selon la structure type suivante:

## **Analyse sectorielle**

- Contexte
- Interventions prévues par le DCP
- Interventions mises en œuvre
- Interventions des autres PTF
- Résultats obtenus dans le secteur

## **Analyse des projets**

- Description du projet
- Contexte et historique du projet
- Objectifs généraux et spécifiques
- Déroulement de la mise en œuvre et des financements
- Principaux résultats atteints
- Principales difficultés rencontrées
- Pérennité des interventions

De plus, une bibliographie listant la documentation spécifique aux secteurs est dressée à la fin du volume.



# 1. Le secteur de la santé

---

## 1.1 Analyse sectorielle santé

### 1.1.1 Contexte

Le document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté a retenu comme Axe stratégique 4, l'amélioration de l'Etat de santé de population. La stratégie répond aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD) par secteur de concentration : réduire la mortalité infantile (objectifs 4) et améliorer la santé maternelle (objectif 5).

Le secteur de la santé dispose d'un cadre stratégique défini et relativement complet comprenant une Politique Nationale de Santé adoptée en 2005, structurée autour des quatre orientations stratégiques suivantes : (i) le développement des services de santé y compris le renforcement des infrastructures et des capacités de planification, de financement et de suivi; (ii) le développement de stratégies et d'actions spécifiques aux différents programmes de santé en vue de la réduction de la morbidité et de la mortalité liées aux maladies transmissibles et non transmissibles ; (iii) la promotion et protection de la santé et (iv) le développement du secteur pharmaceutique.

La mise en œuvre de ces priorités et orientations stratégiques est déclinée dans un Plan National de Développement Sanitaire pour la période 2010-2014. Conformément aux orientations de la PNS, trois composantes prioritaires ont été traitées : (i) la lutte contre la maladie y compris la promotion de la santé ; (ii) l'amélioration de la santé de la reproduction et de la survie de l'enfant et (iii) le développement du système de santé. L'accent est mis sur la participation communautaire et le district sanitaire est la pièce maîtresse du développement sanitaire. Le coût total du plan est évalué à environ 81,8 milliards de francs comoriens **soit 232,5 millions de dollars et seuls environ 16% du financement est disponible** à travers les accords de coopération signés entre l'Union des Comores et ses partenaires classique au développement.

Un *plan stratégique des ressources humaines pour la santé* a été élaboré début 2010 pour la période 2010-2015 avec l'appui de l'Organisation Mondiale de la Santé et l'Alliance Mondiale des Ressources Humaines pour la Santé. Un *Plan National du Développement du Système d'Information Sanitaire* (PNDSIS) est également disponible.

Le secteur de la santé se caractérise par une dégradation de l'état de santé de sa population dans un contexte de grande pauvreté, d'inégalités croissantes et d'importants déséquilibres entre les îles. La situation est marquée par la prédominance des maladies transmissibles et la lèpre reste endémique, surtout à Anjouan. A Anjouan, ces faiblesses sont renforcées par (i) un état sanitaire relativement plus dégradé et un niveau de pauvreté plus important ; (ii) une pénurie plus grande encore en ressources humaines qualifiées, principalement chirurgicales. A Mohéli, on enregistre un niveau de pauvreté également plus important et une très faible fréquentation des services de santé.

Malgré des efforts déployés, notamment en matière de formation et d'équipement, l'offre des services de santé s'est dégradée au cours des années en raison de : (i) l'insuffisance du plateau technique et la vétusté du matériel biomédical et médico-technique et la défaillance de la maintenance du matériel; (ii) la performance inadéquate du secteur pharmaceutique; (iii) l'insuffisance de personnel qualifié avec une mauvaise répartition et gestion des ressources humaines, ce phénomène est accentué par des fuites vers le secteur privé et vers l'étranger ; (iv) la faiblesse du partenariat avec les ONG et la société civile ; (v ) la mauvaise gestion et la faible motivation des personnels de santé; (vi) la construction anarchique des infrastructures sanitaires par les communautés (vii) la faible qualité de l'accueil, des services et des soins et du système d'information sanitaire; et (viii) l'application partielle du plan de développement sanitaire ainsi que l'insuffisance de la coordination et du pilotage des activités.

Parmi les contraintes du système de santé, outre les conflits de compétence entre l'Union et les îles (suite à l'adoption de la nouvelle loi fondamentale du 17 mai 2009), les capacités institutionnelles faibles et le financement public très insuffisant, qui fait peser sur les ménages une partie importante des dépenses, renforcent les obstacles à l'accès aux soins. Malgré des orientations d'une politique de santé mettant l'accent sur les soins de santé primaires et le renforcement médico-chirurgical de certains centres; les différentes stratégies sectorielles restent insuffisamment priorisées et ne disposent pas des moyens nécessaires. Le besoin de financement du PNDS 2010-2014 est estimé à 50 € par habitant par an alors que le total du financement public de la santé est de 10 € par habitant par an (hors Qatar, Chine, ...) dont 8,6 € au titre de l'aide extérieure et 1,4 € au titre du budget de l'Etat alloué, le PASCO contribue à 3€ par habitant et par an<sup>1</sup>.

### **1.1.2 Interventions prévues par le DCP**

Conformément aux résolutions de la commission mixte franco-comorienne de 2005, le programme d'appui au secteur de la santé aux Comores devait s'appuyer sur une approche globale et innovante en termes d'objectifs et de moyens en soutenant les initiatives locales et les interventions d'ONG internationales. Une attention particulière devait être portée aux aspects institutionnels pour une meilleure efficacité du système de santé publique.

Les actions financées en conformité avec la nouvelle politique de santé de l'UC devaient prendre en compte les nécessaires restructurations et réformes aux différents niveaux d'offres de soins et impliquer fortement les structures et les capacités régionales françaises notamment via l'Agence régionale hospitalière (ARH).

Les principaux axes du programme de renforcement du secteur de la santé devaient appuyés les priorités définies dans le DSRP « améliorer l'état sanitaire des populations » et prendre en considération les contraintes liées aux finances publiques et à l'accessibilité aux soins, compte tenu de la faiblesse des revenus des populations rurales.

Ces interventions avaient comme objectifs opérationnels de mettre en œuvre les réformes sectorielles et harmoniser et mettre en œuvre des politiques de santé aux différents niveaux de décision et comme objectifs spécifiques et intermédiaires de renforcer l'efficacité du système de santé publique et d'améliorer la situation sanitaire

---

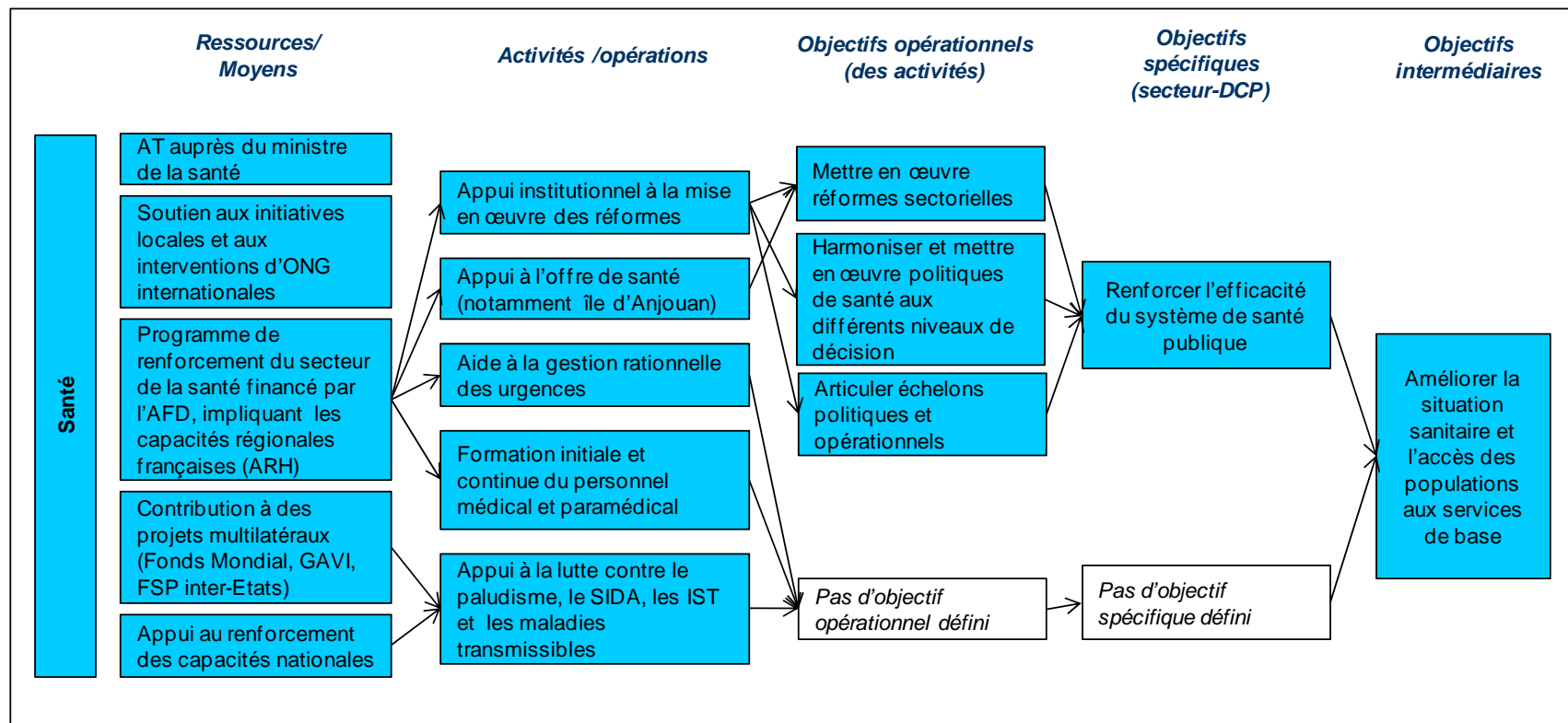
<sup>1</sup> I .e. Evaluation à mi-parcours du PASCO (AFD-Comores), décembre 2011.

et l'accès des populations aux services de base (voir figure ci-dessous). Face à la faiblesse des capacités de collecte d'information, de planification et de gestion du Ministère de la santé, un renforcement institutionnel devait pérenniser l'intervention et mobiliser des ressources supplémentaires d'autres bailleurs.

Les interventions programmées le DCP se déclinaient comme suit :

- une intervention structurante via un Programme de renforcement du secteur de la santé financé par l'AFD impliquant les capacités régionales françaises ;
- des postes d'Assistants techniques notamment auprès du Ministère de la Santé ;
- un soutien aux initiatives locales et ONG internationales ;
- une contribution à des projets multilatéraux (Fonds Mondiale, GAVI, etc.) ;
- un appui au renforcement des capacités nationales.

Figure 1 – Logique d'intervention – secteur santé





### 1.1.3 Interventions mises en œuvre

L'appui du DCP au secteur de la santé s'est caractérisé par la mobilisation de plusieurs acteurs français au travers des différents instruments prévus (i) AFD via la première phase du projet PASCO<sup>2</sup> ; (ii) FCR et ARH au travers des actions de coopérations régionales centrées sur la santé ; (iii) MAEE avec un dispositif d'assistance technique au Ministère de la santé et dans le système hospitalier jusque fin 2011. Les interventions ont été en ligne avec les prévisions du DCP.

La période est caractérisée par le transfert de compétence des secteurs de concentration du DCP du MAEE à l'AFD, en particulier pour le secteur de la santé.

NB : Un nouveau projet, PASCO 2 d'un montant de 7 millions d'euros est en cours de formulation.

### 1.1.4 Interventions des autres PTF

Le secteur de la santé est marqué par la présence de quelques partenaires classiques dont les financements ont été recensés dans le PNDS. Il s'agit de 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. Des coopérants chinois interviennent dans le domaine de la gynécologie (Hombo et Fomboni), notamment, en palliant les carences de personnel local. La JICA a financé des équipements pour la chaîne du froid à El Maarouf. De nouveaux acteurs arabes (BID, Abou Dhabi, Qatar etc.) semblent devenir les interlocuteurs principaux pour l'appui à la rénovation / reconstruction de l'établissement.

La Conférence en faveur de l'investissement et le développement des Comores organisée à Doha courant mars 2010 a été l'occasion de rechercher des financements complémentaires face aux besoins de financement du PNDS. Mais il y a finalement peu de partenaires sur les questions liées à la gestion du secteur, gestion hospitalière, gestion des médicaments et financement global du système.

La présence du système des Nations Unies est forte et l'OMS a contribué au financement du plan stratégique sur les ressources humaines. En matière de coordination, un groupe sectoriel santé réuni sous l'égide du CGP est en place. Au sein du MS, l'OMS a initié des réunions de coordination sectorielle mais cette initiative n'a pas été internalisée par le Ministère. La coordination par le MS des différents partenaires reste peu performante, chaque partenaire ayant tendance à rester sur son domaine de prédilection. Par exemple, la santé de la reproduction est un objectif du PASCO mais la cellule projet est peu sollicitée par la Direction de la Santé Familiale pour appuyer la réflexion dans ce domaine, perçu comme le domaine réservé du FNUAP.

---

<sup>2</sup> L'AFD finance aussi, en complément du PASCO, un projet de renforcement de la Santé Maternelle à Anjouan, d'une subvention de 850.000€ qui a démarré en 2011.

### 1.1.5 Résultats obtenus dans le secteur

Les interventions ont été en ligne avec les prévisions du moins en ce qui concernent la mobilisation des acteurs et les principales activités mais l'exécution du projet central du secteur le PASCO a été retardé. Les résultats obtenus dans ce secteur sont dépendants de la mise en œuvre de ce projet qui se trouvait fin 2010 à mi-parcours.

Les résultats à la fin de la période du DCP (2010) étaient mitigés. En effet, le projet a connu un démarrage difficile qui s'explique, outre par un retard dû à la crise institutionnelle aux Comores de près d'un an, par une difficile montée en puissance du projet. Les attentes vis-à-vis du projet ont été importantes et les acquis n'étaient pas encore visibles. Par ailleurs, certains axes structurants du projet étaient marginalisés au démarrage du projet et l'approche sectorielle initialement proposée peu valorisée.

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. Le cloisonnement des PTF avec une main mise sur certaines des directions du ministère ne facilite pas le rôle attendu.

La période de transition avec en parallèle de l'AT classique et une équipe projet PASCO, qui devait faciliter le démarrage du projet, 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 des différents acteurs français. Cependant, une accélération est à noter à partir de 2011, après plus de deux années de mise en œuvre effective du projet, des premiers résultats positifs ont été enregistrés et le cadre institutionnel a été clarifié. Les structures opérationnelles et les appuis sont maintenant tous mobilisés sur le terrain.

Par ailleurs, la coopération régionale a complété les actions du PASCO. La mobilisation de la coopération régionale a été un élément positif des interventions dans ce secteur ; plusieurs partenariats ont été noués avec les Centres Hospitaliers de Mayotte et de la Réunion, notamment sur les aspects de formation ; les évacuations sanitaires et l'approvisionnement en médicaments.

## 1.2 Analyse des interventions

### 1.2.1 Un projet d'appui au secteur de la Santé aux Comores ambitieux mais complexe et finalement peu structurant

#### *Description*

Le PASCO, projet d'appui au secteur de la santé aux Comores est structuré autour de 3 composantes : (i) Renforcer les capacités du MS et des commissariats des îles dans la définition des stratégies, la mise en place d'instrument de régulation et de suivi et la mise en œuvre des programmes financés par le Fonds Mondial ; (ii) Appuyer le renforcement de la qualité et de l'accessibilité des services de base à Anjouan et

Mohéli, remettre à niveau les formations sanitaires et développer les activités dans un cadre contractuel ; (iii) sécuriser la prise en charge en particulier, les césariennes et les urgences médico-chirurgicale au niveau des 5 établissements de référence médico-chirurgical. Il s'accompagne d'un dispositif d'experts techniques internationaux de longue durée et un pool d'expertise court terme.

**Opérateur :** AFD - Une cellule projet dirigée par un chef de projet comorien et appuyé par un coordonnateur a été mise en place.

**Bénéficiaires :** Ministère de la Santé, de la Solidarité et de la Promotion du Genre de l'Union des Comores (maîtrise d'ouvrage) ; Iles d'Anjouan et Moheli (Composante 2 via ONG recruté) et hôpitaux de référence

**Montant du projet :** 10 millions d'Euros

**Durée du projet :** 5 ans, 2007-2012

**Signatures avec le partenaire :** 2 août 2007 ; 2 avenants. Avenant 1- fév. 2010 (pour annuler la rétrocession aux 2 îles suite à la réforme institutionnelle et proroger la durée 2009-2013). Avenant 2 déc.2010 (changements des modalités de versement des fonds de la composante 2).

**Montants déboursés :**

	Budget en €	Dépenses fin 2010	Dépenses juil. 2011	Taux d'exécution
Composante 1	1 815 440	774 417	337 115	61%
Composante 2	3 499 000	585 977	299 952	25%*
Composante 3	3 949 640	574 880	567 620	29%
Sous total	9 264 080	1 935 274	1 204 687	34%
Dépenses transversales	380 000			
Imprévus	355 920			
Total	10 000 000			

Source : Evaluation mi-parcours PASCO, décembre 2011

\* La composante 2 a connu une accélération et son niveau d'exécution à la fin décembre 2011 était de 37%.

**Contexte et historique du projet**

Dès la formulation du DCP, il était prévu que l'AFD intervienne dans le secteur de la santé pour améliorer les conditions sanitaires des populations, notamment sur l'île d'Anjouan. Cet appui à hauteur de 17 M EUR devait intervenir au travers d'un

programme qui serait engagé en deux phases. Ce programme visait i) le renforcement de l'accessibilité et de la qualité des services de santé à Anjouan (postes et centres de santé au niveau des districts), ii) le renforcement des centres hospitaliers régionaux à Anjouan et Mohéli, iii) un appui ciblé au Centre Hospitalier National à Moroni et iv) un appui à la mise en œuvre de la stratégie santé.

Une étude de faisabilité s'est déroulée en 2006. Dans l'approche proposée initialement, l'appui au renforcement de la capacité de planification sectorielle était un des éléments moteurs du projet. L'idée était d'introduire et de renforcer progressivement l'approche sectorielle (SWAp) aux Comores. Les différents axes de la composante 1 étaient structurants et très importants. Le cadre institutionnel proposé devait permettre le développement d'une politique de santé viable dans l'ensemble de l'Union<sup>3</sup>.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

L'objectif général est de contribuer à l'amélioration de l'état de santé de la population comorienne, en particulier de la santé maternelle et néonatale.

Les objectifs spécifiques du projet sont (i) de renforcer le cadre institutionnel et les capacités du ministère de la Santé et (ii) 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.

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

Le Projet a connu des retards importants entre l'étude de faisabilité et le démarrage. La convention a été signée en 2007 mais le projet est effectivement opérationnel depuis 2009. En effet avec les événements politiques d'Anjouan en 2007, le projet a été bloqué pendant une année. La montée en puissance du PASCO a été difficile, en raison en particulier, des difficultés de trouver une expertise de long terme appropriée, du manque d'appropriation de certaines composantes par le MS et des délais administratifs au niveau du maître d'ouvrage et de l'AFD. Le premier coordonnateur arrivé en 2009 a été rapidement remplacé. C'est seulement courant 2010 avec le recrutement du chef de projet et le remplacement du coordonnateur que les conditions ont permis au projet de fonctionner dans un environnement normalisé. La cellule projet est chargée d'apporter l'appui technique, assurer la mise à disposition des experts de courte et longue durée, coordonner l'ensemble du projet et assurer le suivi technique et financier.

Le contexte institutionnel ayant changé entre la phase de formulation (2006) et la période d'exécution (2009), un premier avenant a été signé en février 2010 afin de procéder à l'annulation de la rétrocession partielle des fonds de la subvention du bénéficiaire aux îles d'Anjouan et de Mohéli. Cet avenant a également permis de proroger la validité de la Convention jusqu'au 31 décembre 2014, et d'actualiser la durée de mise en œuvre du projet 2009-2013. Un deuxième avenant a été signé le 17

---

<sup>3</sup> Les préoccupations des autorités françaises sanitaires de Mayotte sont aussi une des raisons d'une implication française dans le secteur de la santé, afin d'assurer un système de santé de base et garantir de bonnes conditions pour les évacuations sanitaires en limitant le risque de développement de pathologies transmissibles à l'ensemble de la population.

décembre 2010 qui définit les modalités de versements des fonds à l'opérateur en charge de la composante 2 et définit la PNAC comme maître d'ouvrage délégué pour la gestion de l'appel d'offres international relatif à la dotation en médicaments.

Le taux d'exécution du projet à mi-parcours est globalement faible de l'ordre de 34% avec des taux d'exécution de moins de 30% pour les composantes 2 et 3 (respectivement 25 et 29%).

### *Principaux résultats atteints*

**Composante 1** : Elle visait le renforcement des capacités du MS et spécifiquement le renforcement des capacités de la DNS au travers (i) l'élaboration d'instruments et de procédures de régulation, de suivi et d'évaluation, (ii) la définition d'une politique des ressources humaines, (iii) l'élaboration de stratégies de financement de la santé ; (iv) la rationalisation des procédures d'évacuation sanitaire et la coordination des actions menées au titre de la coopération régionale et (v) le pilotage de la mise en œuvre des programmes financés par le Fonds Mondial et l'instruction de nouvelles requêtes.

Cette composante 1 a été mise en œuvre au travers d'un appui technique et logistique de certaines directions du MS:

- Des travaux de réhabilitation des locaux de la DNS (débutés en 2011) et appui /conseil technique de la Direction. Les réunions mensuelles de coordination assurée par la DNS et la cellule projet n'ont été régulières qu'à partir de 2011, associant uniquement certains services et directions du MS.
- Un appui auprès des directions stratégiques du Ministère, Direction des Etablissements de Soins Hospitaliers Publics et Privés en matière de gestion hospitalière ; Direction Générale de la Planification (comprenant une Direction du Système d'Information Sanitaire). La Direction du SIS a finalement été équipée au cours du premier semestre de 2011 et est maintenant abritée au sein du bâtiment de la DNS.
- L'appui à la formation et à la mise en œuvre du PNDRH est finalement modeste, le PASCO a été peu impliqué dans la planification des ressources humaines. En effet en raison du démarrage retardé du projet, l'OMS a appuyé l'élaboration du document et un plan de formation continue des cadres de santé n'a pas encore été établi. Cependant, quelques actions de formation ont été initiées ainsi que la tenue d'un forum sur le rôle de l'Ecole de Médecine et de Santé Publique dans la formation initiale et continue du personnel ;
- Un appui à la politique de maintenance, avec un diagnostic du patrimoine et un plan de maintenance.
- Le renforcement du réseau de distribution de la Pharmacie Nationale (PNAC) ;
- Un appui technique au MS dans la préparation de nouvelles requêtes du FM et dans le pilotage ou la mise en œuvre des programmes FM était prévu. Le PASCO a été peu sollicité (aucune action ou expertise mobilisée) pendant la période de présence du conseiller technique français au MS qui en était responsable.

Selon les résultats de l'évaluation à mi-parcours, ces appuis sont en général en ligne avec les stratégies mentionnées dans le document de projet. Cependant :

- Certaines stratégies n'ont pas encore été développées notamment sur la collaboration avec le secteur privé et la stratégie de financement ;

- Certaines stratégies reçoivent peu d'attention comme la programmation sanitaire ; bien que la santé maternelle et infantile soit un objectif prioritaire du projet, il y a des difficultés de collaboration avec la Direction de la santé familiale (DSF) qui considère l'UNFPA comme son seul et unique partenaire et n'associe que très peu le projet aux réflexions stratégiques et/ou techniques.
- Certaines stratégies ont été reformulées : l'appui à la PNAC n'était pas prévu initialement, la formule retenue était celle de la création d'un groupement d'achat. Sur demande du Ministère, cette stratégie a été reformulée pour appuyer le réseau de distribution des médicaments de la PNAC. Une série de missions a été mobilisée pour proposer un plan de redressement portant sur la séparation des fonctions de production et de distribution, la réduction des charges en personnel, la révision de la politique des prix et une réforme des statuts. Un appui comptable a également été mobilisé pour produire un manuel de procédures et former les comptables ;
- Certaines stratégies sont nouvelles ou non mentionnées dans le document de projet : la gestion hospitalière qui a bénéficié d'un appui pour la mise en place de procédures comptables et le développement d'outils de gestion.

Finalement, cette composante s'est traduite par une production **impressionnante d'outils**, de rapports, de documents de qualité, de voyage d'études et de mobilisation d'expertise mais n'avait pas encore eu de retombées significatives. Le décalage dans la mise en œuvre des composantes et la sous utilisation de la composante 2, notamment, a exacerbé la différence d'absorption avec des inputs soft très nombreux au détriment des investissements plus visibles « investissements corporels » (infrastructures, équipements et médicaments), ceci jusque fin 2010.

### **La composante 2**

Sa mise en œuvre est assurée par le consortium d'ONG ID-CAP-Santé Sud via un contrat signé en février 2010. Le consortium a la responsabilité d'un programme intégré, en partenariat avec les Directions régionales de la santé des deux îles et sous la supervision de la Cellule Projet et de la DNS. Le CIDR a été contracté pour le volet spécifique « mutuelles » portant sur l'institutionnalisation d'une association de mutuelles de santé. La gestion de la composante 2 est relativement complexe, avec un système de régie directe par la Cellule Projet et par le consortium d'ONG et de régie indirecte du consortium (sur avances de fonds Cellule Projet).

Les résultats de cette composante sont :

- Un appui au fonctionnement (bureautique, carburant, entretien des véhicules) et réhabilitation de 2 DRS (Anjouan et Mohéli) encore relativement modeste en raison du retard dans le démarrage des travaux et de certains appel d'offres infructueux ;
- Le démarrage d'un système de financement lié à la performance dans une zone pilote (Anjouan) avec le développement d'outils de gestion pour les formations sanitaires. L'évaluation réalisée après 6 mois souligne des résultats, pour l'instant, mitigés en terme de fréquentation des postes de santé ;
- Un appui au plateau technique des formations sanitaires d'Anjouan et de Mohéli en cours: réhabilitation /extension, équipements (y compris solaires); médicaments, consommables et petit matériel médico-chirurgical (via la PNAC) ; formation (gestion financière et la gestion des médicaments) ;
- Un travail au niveau communautaire (enquêtes, IEC) ;

- Une extension des mutuelles et une institutionnalisation d'une Fédération nationale (18.000 bénéficiaires au 30/6/2011), en lien avec Sanduk et MECK. Le principal frein au développement des mutuelles reste lié à la qualité et la disponibilité de l'offre.

**La composante 3** s'est traduite par la mise à disposition d'ETI cliniques : trois médecins spécialistes ont été mobilisés et ont pris leurs fonctions dans les formations médicales de référence en 2009 : un anesthésiste-réanimateur au CHR de Hombo (contrat de 4 ans) ; un gynécologue-obstétricien au CMC de Mitsamiouli (a quitté après 2 mois) et un gynécologue-obstétricien au CMC de Domoni (contrat de 26 mois). Le poste du gynécologue-obstétricien au CMC de Mitsamiouli a été remplacé par un poste ETI en gestion hospitalière depuis septembre 2011, sur demande du MS.

Les résultats de ces expertises sont a) en terme de travail clinique satisfaisants malgré des perturbations liées à de fréquentes grèves ; b) l'appui à l'amélioration de la qualité et l'organisation des services a été apprécié ; c) l'appui à la formation. Les demandes de formation ont été limitées et pas nécessairement structurées dans un plan de formation continue. Si ces spécialistes sont fortement appréciés par l'hôpital où ils travaillent, ils effectuent plutôt un travail de substitution professionnelle / technique et leurs compétences en formation / transferts de compétences sont sous-utilisées.

Outre l'expertise technique mise à disposition, la composante 3 prévoyait la réhabilitation des hôpitaux : les travaux de réhabilitation des centres médico-chirurgical et des Centres hospitaliers régionaux ont débuté en 2011 et devraient se poursuivre courant 2012 avec certains appel d'offres infructueux et des risques de chevauchement liés à l'absence de vision globale du MS de l'ensemble des investissements prévus sur un même site (investissements proposés par le Qatar). Concernant la remise à niveau des équipements, après des retards importants en raison du respect des procédures, les équipements devaient finalement être livrés fin 2011.

Quant au fonds de roulement en médicaments, une mission a été organisée en juin 2011 pour définir les modalités de gestion de la dotation au niveau de la PNAC et des hôpitaux. La dotation sera probablement livrée d'ici la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2012.

### *Principales difficultés rencontrées*

La maîtrise d'ouvrage du projet est déléguée à une cellule projet, basée au sein de la direction nationale du Ministère de la santé. Si le positionnement de la cellule au sein de l'administration est positif, l'ancrage du projet est resté ambivalent, auprès de la direction nationale de la santé alors qu'une direction générale des études, de la planification et des statistiques sanitaires (DGEPS) a été créée entre temps (elle reste peu impliquée dans les réunions de coordination). Cette situation est complexe, la cellule qui devrait collaborer avec d'autres directions se retrouve avec plusieurs interlocuteurs sans bénéficier d'un pilotage unique.

La cellule PASCO, reste une unité de gestion de projet pour le partenaire technique et financier et n'a pas encore été pleinement « utilisée » comme une véritable cellule d'appui au ministère. Il n'y avait pas eu une appropriation suffisante du moins jusque fin 2010. Il est à noter que pour chacune des composantes, il existe des opérateurs

différents : les composantes 1 et 3 sont mises en œuvre par la DNS à travers la « cellule projet ». La composante 2 est mise en œuvre par un consortium d'ONG internationales et nationale.

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. Il faut maintenant remobiliser l'administration et les chefs de programme pour qu'ils reviennent travailler avec le PASCO, qui n'est finalement qu'à mi-parcours de sa période opérationnelle de mise en œuvre.

Par ailleurs, le projet est parfois perçu par la partie comorienne comme un instrument de mobilisation d'expertise internationale ; la composante 1 ayant financé une série d'appui en expertise internationale de courte durée (plus de 30 missions depuis le démarrage) alors que les autres composantes plus visibles sur le terrain ont connu un retard dans la mise en œuvre. Le recours à une expertise internationale ne semble pas toujours justifié et pourrait parfois être remplacé par des expertises de proximité (régionale) ou même nationale à un coût moins élevé. De plus, l'opérateur AFD intervient via des bureaux d'études mettant à disposition d'une expertise de consultance qui ne correspond pas nécessairement aux attentes du bénéficiaire (expertise pouvant être financée par ailleurs, UE ou BM par exemple) qui recherche plutôt une AT de part son origine, en mesure de mettre en place un partenariat ou un jumelage avec son administration d'origine.

### *Pérennité des interventions*

Le PASCO étant en cours d'exécution, la consolidation des acquis reste un axe important afin de capitaliser sur certaines approches pilotes développées et garantir l'appropriation d'un grand nombre d'outils élaborés

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 financé par l'AFD. Cet appui à la réforme et à la structuration des politiques et stratégies était encore embryonnaire à la fin de la période du DCP. Certains axes de réformes ont été initiés, avec le développement d'outils et la mise en place de système d'information, mais une consolidation sera nécessaire dans le temps ainsi qu'un appui à la planification et la programmation pour avoir un réel effet structurant dans le secteur. Certains aspects importants comme l'approvisionnement en médicaments et à la réforme du statut de la PNAC (et sa restructuration) ou la gestion hospitalière qui n'étaient pas initialement intégrés ont cependant bénéficié d'un appui. Il faut d'ailleurs souligner la capacité d'adaptation du projet.

Le rôle de l'expertise internationale en matière de transfert de connaissances vers les personnels médicaux et paramédicaux locaux reste à consolider et l'appui à la formation dans un cadre structuré est à consolider. Le renforcement des capacités est un axe prioritaire, le PASCO n'a finalement pas été impliqué dans le PNDRH et devrait appuyer le développement des plans d'action de formation continue (nationale, régionale et par structure). La problématique de l'expertise technique avec une plus grande valorisation de l'appui technique national, et régional ; dans certains domaines,



le recrutement de ces compétences serait à encourager, au travers notamment des appuis régionaux.

Enfin, 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. Un appui au MS dans le développement d'une approche sectorielle reste à consolider : planification sectorielle, coordination sectorielle, revue annuelle de la performance, programmation des ressources et priorisation des actions du Plan de développement (qui reste largement non financé).

Dans ce contexte le rôle de la Cellule devrait évoluer d'une structure projet vers une structure d'appui technique à l'approche sectorielle Elle devrait aussi jouer un rôle dans la coordination des réflexions stratégiques avec l'ensemble des directions techniques concernées et les autres partenaires notamment les Nations Unis et les autres intervenants intéressés.

### **1.2.2 Un dispositif d'assistance technique complémentaire et une coopération régionale de proximité**

#### *Description*

Assistance technique et coopération régionale dans le secteur de la santé

<b>Opérateur :</b>	MAEE ; FCR Mayotte et la Réunion, CHM
<b>Bénéficiaires :</b>	Ministère de la Santé de l'Union des Comores ; hôpital El Maarouf
<b>Montant du projet :</b>	1,988 M EUR (volet AT) + 1,447 M EUR FCR Mayotte et Réunion (dont un pourcentage pour la santé), Conventions de partenariat avec le CHM (160 000 euros médicaments/RH)
<b>Durée du projet :</b>	2006-2010 (AT+FCR) 6 AT en 2006 ; AT Min Santé 2007-2010 ; AT Anesthésiste réanimateur, Service des Urgences, Hôpital El Maarouf 2008-2011 FCR annuels (deux comités par an) sur la période 2006-2010,
<b>Signatures avec le partenaire :</b>	Lettres de mission de 2007 et de 2008 et renouvellement; FCR annuel
<b>Montants déboursés :</b>	AT 1,988 M EUR FCR Réunion Comores 2006-2010 : 333.814,30 € dont moins de 10% à la santé FCR Mayotte Comores 2006-2010 : 1.113.052,33 € dont un fort pourcentage en faveur de la santé via la coopération sanitaire avec le Centre Hospitalier de Mayotte

### *Contexte et historique du projet*

Le principal partenaire bilatéral du secteur aux Comores était la France et les interventions de la coopération française étaient concentrées sur les centres hospitaliers de la Grande Comore et d'Anjouan avec la mise en place d'une importante assistance technique. En 2006, cette assistance technique comportait d'une part, un dispositif d'AT (6) dont un conseiller de ministre, les autres intervenant comme prestataires en matière d'urgence-réanimation, de chirurgie et de soins infirmiers en position de substitution face aux carences du personnel local.

D'autre part, divers partenariats existaient dans un cadre régional. En 2006, la coopération avec les Comores se développait quasi exclusivement à partir du Centre Hospitalier de Mayotte (CHM) qui avait une politique active en raison de membres du corps médical originaires des Comores et d'anciens coopérants. Le CHM finançait, sur ses fonds propres, certaines actions de coopération en complément du FCR.

Les axes de la coopération sanitaire du FCR étaient les suivants : (i) des appuis logistiques, équipement biomédical, médicaments et consommables notamment avec Anjouan (hôpital de Hombo); (ii) un volet formation du personnel non médical spécialisé (pédiatrie, grands brûlés, ingénierie biomédicale) de l'île de Mohéli et d'Anjouan et (iii) un volet formation / échange de personnel médical et missions médicales (de médecins anesthésistes de la Grande Comores (convention entre Mayotte et l'hôpital El Maarouf et avec le CH de Hombo relative à la formation médicale continue).

Avec le transfert de compétences du secteur de la santé à l'AFD, les différentes actions de la France, notamment l'Assistance technique, devaient progressivement être consolidées dans le projet PASCO qui devait représenter l'axe majeur de l'intervention française dans ce secteur. Les actions des acteurs français devaient s'articuler autour de ce projet avec pour objectif de le compléter et de faciliter sa mise en œuvre. En effet, l'intervention de l'AFD devait avoir un rôle structurant aussi bien pour le ministère de la santé que pour les différentes interventions des PTF y compris des acteurs français. Aussi, un premier domaine d'application de cette programmation cohérente devait s'appliquer au FCR. Avec l'aide de l'assistance technique AFD, une programmation conjointe du FCR devait être réalisée, en concertation avec les structures concernées. Cette programmation devait être complémentaire des appuis de l'AFD dans le cadre du PASCO et offrir une visibilité des ressources disponibles. Un tel processus devait aussi faciliter l'obtention de ressources complémentaires de sources telles que celles du Fonds mondial.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

#### **Deux assistants techniques, l'un au MINSANTE et l'autre au Service des Urgences**

Deux postes d'AT ont été maintenus pendant la phase de transition et en attendant le démarrage puis la montée en charge du projet AFD. Les activités du Conseiller Vice présidence de l'Union en charge de la Santé, De la Solidarité et de la Promotion du Genre sont regroupées selon les grandes rubriques suivantes (i.e. lettre de mission) :

- (i) Appui institutionnel au Ministère de la santé de l'Union en tant que conseiller technique et appui au développement d'une planification stratégique avec les ministères de la Santé des 3 îles ;

- (ii) Appui la mise en place d'une démarche de suivi-évaluation des actions, programmes et projets du secteur menés par le ministère de la santé, collectivités locales comoriennes et les organisations non gouvernementales comoriennes de la société civile ;
- (iii) Appui aux actions du Fonds Mondial et à la préparation de nouvelles requêtes de financement ;
- (iv) Appui spécifique aux mutuelles de santé pour promouvoir cette alternative de financement de la santé
- (v) Facilitation au rapprochement des divers partenaires et notamment français avec les autorités compétentes du ministère de la santé notamment facilitation du démarrage du projet PASCO et de la coopération régionale.

Pour la Conseillère technique au service des Urgences de l'hôpital de référence El Maarouf, il s'agissait d'améliorer le fonctionnement du service en créant un accueil spécifique médicalisé aux urgences, de mettre en place des dossiers médicaux, d'encourager la pratique clinique, de favoriser la formation post universitaire et d'améliorer la prise en charge des patients. Son action a permis de structurer l'organisation du service des urgences de l'hôpital. Cet appui s'est également formalisé par une série de convention avec le CHM. L'appui à l'organisation du laboratoire de l'hôpital El Maarouf est souhaité et plus généralement, l'appui à la gouvernance des hôpitaux (gestion hospitalière).

### **Les Fonds de coopération régionaux**

La coopération sanitaire régionale se décline en quatre niveaux : La Commission de l'Océan indien (COI), les échanges bilatéraux entre la France et l'UC, les collectivités locales et les établissements hospitaliers.

La coopération régionale avec Mayotte s'est structurée suite à la feuille de route établie dans le cadre des travaux du GTHN par le sous groupe « coopération régionale » qui 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 et (iv) renforcement des capacités /formation des professionnels de santé et (v) la prévention et l'éducation à la santé et la protection de l'enfance.

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

Le conseiller technique au MS était en charge de la coordination des actions du FCR. 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 coopération avec la Réunion dans le secteur sanitaire est restée modeste sur la période, à partir de 2009, elle s'est développée. De même, cette coopération historiquement privilégiée entre le Centre Hospitalier de Mayotte (CHM) et le Centre Hospitalier Régional de Hombo s'est progressivement étoffée et généralisée aux 5 hôpitaux comoriens et également formalisée.

### *Principaux résultats atteints*

Les activités du Conseiller en charge de la Santé ont été les suivantes :

- L'AT a joué un rôle important au démarrage du PASCO qui n'avait pas d'équipe projet, en matière de sensibilisation des acteurs, mais également en appuyant le Directeur national de la santé des Comores, notamment pour la préparation des dossiers d'appel d'offres. Cependant une fois l'équipe PASCO en place, les relations ont été sporadiques. La prise de fonctions en décembre 2009 du Chef de projet a permis une reprise du travail concerté, notamment sur les thèmes de la formation des ressources humaines et l'appui aux hôpitaux ;
- Appui institutionnel au Ministère de la santé et appui au développement d'une planification stratégique ;
- Appui la mise en place d'une démarche de suivi-évaluation des actions, programmes et projets du secteur ;
- Appui méthodologique pour la rédaction de proposition dans le cadre du Fonds Mondial ; rôle suppléant du DNS pour assurer la coordination globale des travaux.
- Appui spécifique aux mutuelles de santé pour promouvoir une alternative de financement de la santé ;
- L'AT a joué un rôle dans le développement de la coopération régionale et le soutien au CHN El Maarouf, en complément de l'apport du PASCO sur les 4 autres hôpitaux comoriens.

L'AT en poste à l'hôpital a permis :

- d'améliorer le fonctionnement du service des urgences en créant un accueil spécifique médicalisé; de mettre en place des dossiers médicaux ; d'encourager la pratique clinique par la visite quotidienne des patients hospitalisés dans l'U H A D (Unité d'hospitalisation de courte durée) ;
- d'améliorer la prise en charge des patients par l'élaboration et l'application de protocoles consensuels ;
- appuyer la construction du SAS sanitaire dans le service des Urgences (opérationnel depuis février 2011), sur financement FCR Mayotte qui permet de prendre en charge les brûlés graves dans des conditions satisfaisantes sur le plan sanitaire, de leur donner les soins appropriés en les isolant dans l'attente de leur transfert vers le service spécialisé du CH Mayotte. Ce SAS permet d'éviter la contamination du brûlé par des bactéries multi résistantes, ce qui a posé de réels problèmes sanitaires dans le service de réanimation de l'hôpital de Mayotte ;
- l'achat d'une pompe à haute capacité a permis de faire bénéficier le service des Urgences de l'eau courante ;
- Dans le cadre du PASCO, une mission de supervision du poste expert technique international en anesthésie réanimation au CHR Hombo a été organisée.
- Appui au réseau d'urgence de l'Océan Indien, avec le SAMU et les Urgences du CHR Félix Guyon.

En matière de résultats dans le cadre de la coopération régionale, notons :

- (i) la veille sanitaire, avec le projet COI mise en place du Réseau de Surveillance et d'Investigation Epidémiologique (RSIE) ;
- (ii) la mise en place de SAS sanitaires avec l'appui du CHM avec une convention signée en 2008 sur les évacuations sanitaires vers le CHM ; et une convention grands brûlés signés en novembre 2009 ;
- (iii) les médicaments avec l'appui ponctuel du CHM en approvisionnement en médicaments ; un appui méthodologique du CHM pour améliorer la disponibilité des médicaments pourrait être mobilisé en lien avec la ligne de crédits médicaments PASCO ;

- (iv) la formation des ressources humaines avec des stages au CHM, des formations à l'hygiène hospitalière pour les agents en charge du sas sanitaire ; une convention sur la formation des ressources humaines a été signée en décembre 2008 prévoyant la formation des personnels hospitaliers à hauteur de 120 h/mois ; avec le CHR de la Réunion pour former des étudiants comoriens et des stages de formation des personnels de santé médicaux, paramédicaux, administratifs et techniques ;
- (v) l'expertise et le conseil dans le domaine des services techniques, dans la gestion hospitalière et l'intervention de spécialistes et de personnels paramédicaux du CHR au sein des formations sanitaires.

### *Principales difficultés rencontrées*

Le tuilage entre l'AT MS et l'équipe PASCO était positif pour éviter un vide au moment du transfert des compétences du MAEE à l'AFD, cependant la mésentente des deux responsables n'a pas permis ce passage de relais dans de bonnes conditions, avec le maintien de « chasse gardée ».

Le Fond de Coopération Régionale (FCR) est un instrument intéressant et apprécié qui présente néanmoins certaines faiblesses liées au manque de visibilité et de prévisibilité de l'enveloppe financière effectivement disponibles pour les Comores, et un montant relativement limité par rapport aux enjeux soulevés. Les actions de formation ne s'appuient pas suffisamment sur le Plan national de développement de ressources humaines.

Les appuis FCR et le Fonds Mondial n'ont pas été coordonnés avec le Projet PASCO sur la période 2009-2010 dans la mesure où cet axe était plutôt réservé au conseiller technique au MS. Avec le départ du CT, le coordonnateur du PASCO a joué un rôle plus important en vue de renforcer la collaboration entre le PASCO et le FCR notamment.

La multiplicité des guichets et intervenants français, avec des mécanismes d'intervention différents, un manque de coordination et même un cloisonnement ont pu rendre les choses difficiles. Cependant c'est au PASCO que revient le rôle de coordination globale, et il dispose par ailleurs, de financements pour mobiliser la coopération régionale si nécessaire, notamment pour des actions de formation.

Une AT en provenance d'une administration paire (style jumelage) est intéressante.

### *Pérennité des interventions*

Avec le départ de l'AT française fin 2011, le PASCO est maintenant le seul interlocuteur 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. Il devrait jouer un rôle de facilitateur et de mobilisation selon une approche structurée et validée par la partie comorienne en fonction des priorités.

Le dynamisme de la coopération régionale dans le secteur est à souligner mais il doit aussi s'accompagner d'une plus grande cohérence des actions des différents

intervenants français : AFD / PASCO, Agence de Santé de l'Océan indien<sup>4</sup>, CHR de la Réunion et CHM. La concentration de la coopération dans ce secteur tout en assurant une bonne articulation des différents acteurs a permis de valoriser l'expertise française et d'assurer une forte visibilité des actions mais également de consolider des réalisations déjà menées par ailleurs. Cette volonté de mettre tous les acteurs autour d'une même table s'est traduite par les journées Santé France-Comores.

Cette articulation doit également être renforcée avec les projets menés par d'autres partenaires. 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 individualités. Les conventions signées vont dans ce sens. Les interventions devraient s'inscrire dans un programme annuel ou pluriannuel permettant une plus grande visibilité. La formalisation de certaines actions reste cependant à concrétiser dans certains domaines.

La coopération régionale reste un enjeu important qu'il convient d'appuyer pour renforcer ses moyens d'intervention. Dans le cadre d'un pilotage global, le PASCO devrait avoir une vision d'ensemble des différents contributeurs de la coopération régionale – FCR, collectivité territoriale et CH Mayotte et de la Réunion et aider à structurer dans un même instrument les différentes interventions. Le FCR est un outil privilégié permettant d'intégrer la problématique des Comores dans un contexte régional et de répondre à une stratégie de coopération globale de la France, en complémentarité du projet PASCO.

La veille épidémiologique est un axe prioritaire dans une zone de fortes migrations de populations soutenue également par la COI. La coopération Inter-hospitalière est un autre axe à explorer où les actions nombreuses doivent bénéficier d'un cadre concerté à définir.

---

<sup>4</sup> Créée le 1er Avril 2010, l'Agence de Santé de l'Océan Indien met en oeuvre la politique de santé à la Réunion et à Mayotte, en coordination avec les différents acteurs.

## 2. Le secteur de l'agriculture

---

### 2.1 Analyse sectorielle

#### 2.1.1 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).

Le secteur agricole regroupe les cultures vivrières (banane, taro, manioc, noix de coco), les cultures maraîchères (tomate, laitue, pomme de terre, oignon), les cultures d'exportations (vanille, girofle, ylang-ylang, café et poivre), et l'arboriculture fruitière (agrumes, avocats, mangues, jacquiers, goyaves)<sup>5</sup>. La quasi-totalité des productions vivrières, fruitières et maraîchères, de même que l'élevage et la pêche est destinée à la consommation locale. Les cultures vivrières représentent 80 % de la production agricole et contribuent pour 47 % environ à la valeur ajoutée du secteur agricole<sup>6</sup>. Le riz, aliment de base du régime alimentaire, est pour l'essentiel importé. Les activités de stockage et de transformation des produits agricoles qui sont des opérations à forte valeur ajoutée sont encore limitées.

Les individus occupés dans l'agriculture appartiennent surtout à des ménages vivant au dessous du seuil de pauvreté, et le secteur agricole emploie beaucoup de femmes.

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 ce qui concerne 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 1994<sup>7</sup>. Elle marque le désengagement de l'Etat des fonctions d'encadrement, de production et de commercialisation et l'émergence des organisations professionnelles agricoles (OPA). « Les axes de relance du secteur agricole, définis dans la stratégie nationale agricole, prévoient i) de sécuriser la gestion du patrimoine foncier, ii) de promouvoir l'émergence d'organisations paysannes efficaces dans la lutte contre la pauvreté, iii) d'assurer la sécurité alimentaire par l'augmentation de la productivité du vivrier et du maraîchage et iv) de diversifier les sources de revenus »<sup>8</sup>. En 2001, un document d'opérationnalisation de cette stratégie est produit par la FAO.

---

<sup>5</sup> Source : Union des Comores, Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, septembre 2009

<sup>6</sup> Source : Union des Comores, Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, septembre 2009

<sup>7</sup> Aucune copie (papier ou électronique) de cette stratégie n'a pu être fournie à l'équipe d'évaluation.

<sup>8</sup> Source : IRAM, Evaluation à mi-parcours du PREDIVAC, septembre 2009

Les organisations professionnelles agricoles sont jeunes et manquent de 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, manque d'accès au crédit, et absence de moyens appropriés pour les structures d'encadrement. La faible diversification et l'absence de valorisation des produits primaires pèsent pour les cultures d'exportation.

Malgré ces contraintes, le secteur offre un potentiel réel de croissance et peut avoir un impact significatif sur la réduction de la pauvreté puisqu'il occupe le premier rang en termes de contribution au PIB et de création d'emplois.

### **2.1.2 Interventions prévues par le DCP**

Le DCP prévoyait pour la période 2006-2010 la mise en œuvre d'un projet et plusieurs actions pilotes (voir également figure ci-dessous) :

- le Projet de renforcement et de diversification des filières agricoles (PREDIVAC), mis en œuvre par l'AFD en cofinancement avec la coopération décentralisée de la Région Réunion, et qui comportera un volet de désenclavement et de développement socio-économique du plateau de Jimilimé à Anjouan.
- des actions pilotes sur : (i) le foncier rural, (ii) la diffusion du traitement biologique de la cocoteraie, et (iii) la création des conditions de développement des flux d'exportation sur Mayotte (moyens de contrôle phytosanitaire et promotion d'un réseau commercial).

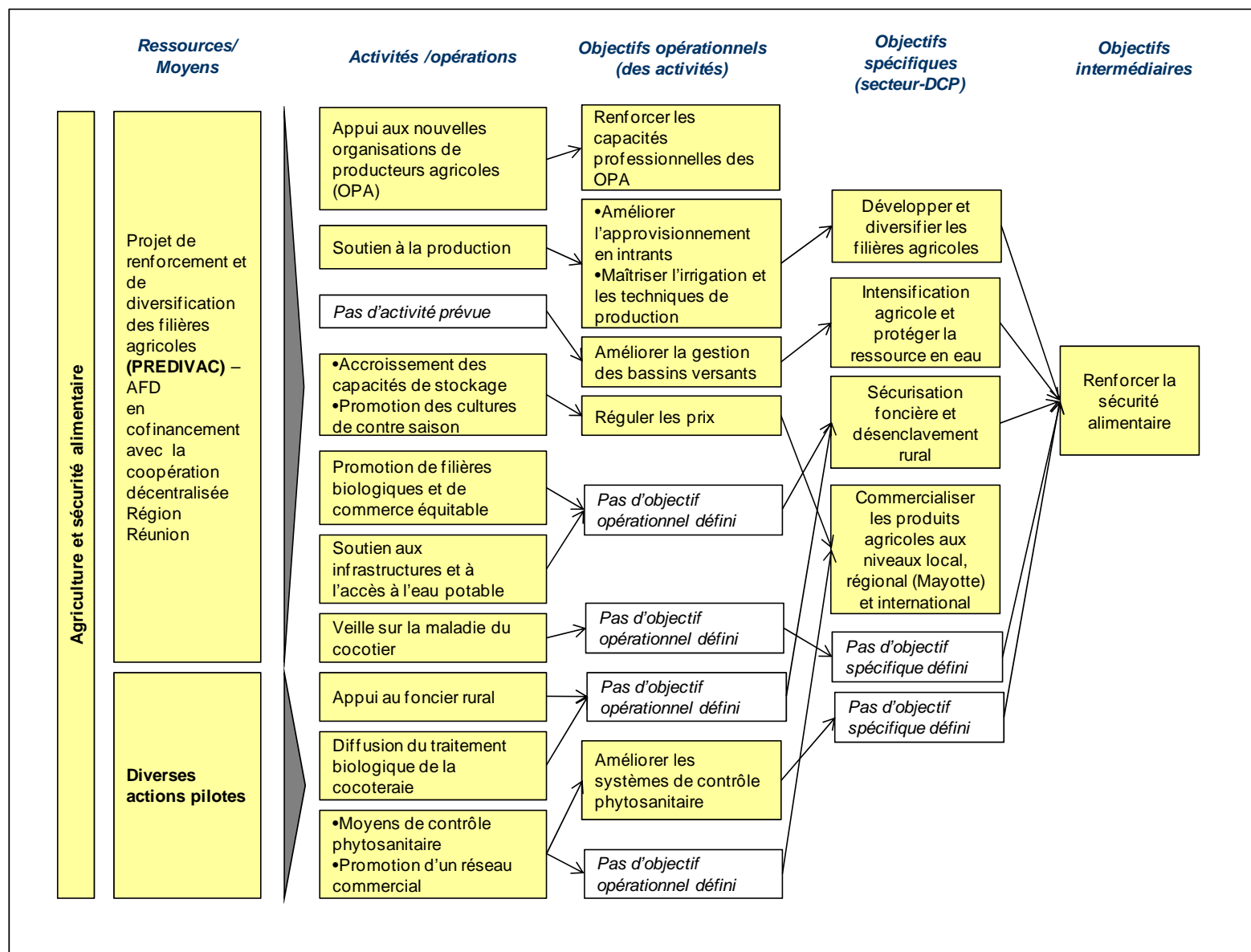
L'annexe chiffrée du DCP prévoyait les interventions suivantes :

- AFD - PREDIVAC (exécution) : Reste à décaisser : 3,8 M EUR
- AFD - Projet d'intensification agricole et de protection de la ressource en eau (à identifier ; pas de montant indiqué)
- CR Réunion - Programme d'appui réunionnais au développement agricole des Comores (PARDAC 2005 ; 2-3 ans) (exécution) : Reste à décaisser : 0,7M EUR

Il est à noter que le Ministère de la production considère les engagements financiers de la France envers le secteur agricole dans le cadre du DCP trop faibles au regard des discussions tenues lors de la conférence de Maurice et de l'importance des besoins.



Figure 2 – Logique d'intervention – secteur agriculture



### 2.1.3 Interventions mises en œuvre

Les interventions mises en œuvre dans le cadre du DCP dans le secteur de l'agriculture ont bénéficié de financements de l'AFD. Elles sont au nombre de 3 et sont toutes liées au projet PREDIVAC : (i) le projet PREDIVAC (voir analyse détaillée ci-dessous), (ii) une subvention complémentaire de 550 000 € pour pallier à l'augmentation des coûts de la route Hajoho-Jimilimé, et (iii) le financement PAIAC qui vient en complément du PREDIVAC.

Il est à noter que la région Réunion a abandonné le financement du Programme d'Appui Réunionnais au Développement de l'Agriculture Comorienne (PARDAC 2) suite à une réforme du dispositif de la coopération régionale en 2007. L'AFD n'a pas instruit un nouveau projet dans le domaine de l'intensification agricole et de protection de la ressource en eau tel qu'envisagé initialement dans le DCP, mais a pallié au déficit de financement de la Région Réunion en instruisant le PAIAC.

Dans le cadre des projets PREDIVAC et PAIAC, la plupart des activités prévues telles que présentées dans le diagramme logique sectoriel ont été réalisées. Les actions pilotes prévues par le DCP sur le foncier rural et la diffusion du traitement biologique de la cocoteraie 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 (voir analyse détaillée ci-dessous).

### 2.1.4 Interventions des autres PTF

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. Il n'y a pas d'échange d'informations ni de dialogue sectoriel entre les différents bailleurs. Il n'y a pas de preuves de complémentarités entre le PREDIVAC et les projets mis en œuvre par les autres bailleurs au cours de la même période.

Le **PNUD-ONUDI** a mis en œuvre un projet « Chaîne de valeurs » à Mohéli au cours de la période 2009-2012. Ce projet concernait essentiellement les filières avicoles et maraîchères. Le FIDA devrait appuyer la suite du projet pour 12 mois.

Le **FIDA** a mis en œuvre le Programme National de Développement Humain Durable (PNDHD) au cours de la période 2007-2010. Il visait à lutter contre la pauvreté dans les milieux les plus démunis de la population rurale comorienne. Il est prolongé jusqu'en 2014 sur financement FIDA à hauteur de 60% et sur financement de l'Etat et de la diaspora pour les 40% restants.

La **Banque islamique de développement** a financé des actions ponctuelles en appui à la trésorerie de la CAPAC dans le cadre d'un programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire. Elle va par ailleurs financer un projet d'environ 1,5 M\$ qui commencera en 2012 avec la **FAO** comme agence d'exécution. Le projet comportera plusieurs volets : production, commercialisation, transformation agricole (chaîne de valeurs) et appui aux centres d'encadrement agricole.

### 2.1.5 Résultats obtenus dans le secteur

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 présente toujours des faiblesses importantes de gestion administrative et financière. Dans le cadre de PAIAC, de nouveaux outils de gestion ont été mis en place à la centrale d'achat (CAPAC).

## 2.2 Analyse des interventions

### 2.2.1 Projet de Renforcement et de Diversification des Filières Agricoles aux Comores

#### *Description*

Le PREDIVAC est constitué de deux sous-projets : (i) sous-projet appui à la diversification des filières agricoles et au renforcement du SNAC (1,479 M EUR), (ii) sous-projet contribution au désenclavement et au développement économique de Jimilimé (1,267 M EUR), et d'une Cellule de suivi et de coordination (1,098 M EUR).

**Projet de Renforcement et de Diversification des Filières Agricoles aux Comores (PREDIVAC, CKM 3003.01.M)**

<b>Opérateur :</b>	AFD
<b>Bénéficiaires :</b>	directs : Union des Comores finaux : SNAC et île autonome d'Anjouan
<b>Montant du projet :</b>	Montant total : 5,82 M EUR Contribution AFD : 3,37 M EUR (subvention) Autres financements initialement prévus : MAEE, Région Réunion, Bénéficiaires, Etat
<b>Durée du projet :</b>	5 ans
<b>Signature avec partenaire</b>	le : 16 Mars 2006
<b>Montants déboursés :</b>	2,87 M EUR (au 22 décembre 2011)
<b>Date limite de déboursement des fonds :</b>	31 Décembre 2012 Une deuxième convention a été signée le 3 Mai 2010 pour un montant de 550 000 € pour pallier à l'augmentation des coûts de construction de la route Hajoho-Jimilimé (CKM 3013 03).

En complément du projet PREDIVAC, une subvention de 750 000 € a été octroyée au SNAC le 8 Octobre 2008 pour pallier au déficit de financement de la Région Réunion dans le plan de financement du projet. Compte tenu des difficultés de gestion financière du SNAC et en vue de permettre la mise en place d'un dispositif de renforcement des capacités du SNAC pour accompagner son redressement, la signature de la convention de financement a été reportée et signée le 28 Septembre 2010 (CKM 3013 02).

*Contexte et historique du projet*

L'AFD a initialement été sollicitée par les autorités comoriennes pour intervenir dans le cadre d'un projet de développement qui prendrait en compte : (i) l'appui à la diversification des filières de production et d'exportation et au renforcement du SNAC ; (ii) la mise en place des conditions préalables pour initier un développement économique de la zone de Jimilimé (Anjouan), à partir de son désenclavement ; (iii) la lutte contre le complexe aleurode-fumagine et la réhabilitation de la cocoteraie ; et (iv) la contribution à la sécurisation foncière à travers un programme pilote de cadastrage.

Une mission d'identification conduite par l'AFD et une étude de faisabilité menée par le GRET en 2005 ont suivi. A la suite de l'étude de faisabilité, il a été décidé, compte tenu des contraintes budgétaires, de concentrer le projet sur deux sous-projets qui présentaient le meilleur niveau d'adéquation avec la stratégie agricole des Comores et la plus grande cohérence avec les axes stratégiques de l'AFD (Document projet, 2007): i) appui à la diversification des filières agricoles et au renforcement du SNAC et ii) développement local et désenclavement de Jimilimé. L'Ambassade de France souligne par ailleurs dans un courrier daté du 7 Novembre 2005 que les deux composantes retenues semblent en effet prioritaires et son souhait que les deux autres

composantes initialement prévues (« réhabilitation de la cocoteraie » et « foncier rural à Mohéli ») puissent faire l'objet d'un concours ultérieur.

Le PREDIVAC s'inscrit dans la continuité de la collaboration du MAEE et de l'AFD en faveur du développement rural aux Comores. Le premier sous-projet «Appui à la diversification des filières et au renforcement du SNAC» vise la poursuite des actions initiées par le Projet d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles des Comores, le PAOPAC (2000-2005), financé par le Ministère français des Affaires étrangères et par le Projet « filière oignon » soutenu par l'AFD (2001-2005). Ces deux projets ont appuyé la création d'une organisation faîtière au niveau national (le SNAC) dès 2000. Il est à noter que le SNAC a également bénéficié d'un projet FSD (Fonds Social de Développement) visant à éviter une rupture d'activité et de trésorerie entre le PAOPAC et le projet oignon et le démarrage du PREDIVAC.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

La finalité du projet est de : « 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 ».

Les objectifs pour chacun des sous-projets sont :

Sous-projet Appui à la diversification des filières et au renforcement du SNAC :

- Développer et organiser les filières agricoles existantes et émergentes.
- Améliorer la commercialisation de ces produits agricoles, tant en interne qu'à l'exportation (Mayotte).
- Renforcer les associations professionnelles agricoles et la structure fédérative, le SNAC.

Sous-projet Développement local et désenclavement du village de Jimilimé :

- Optimiser les effets de la construction de la route et combler le retard de la zone en matière de développement.
- Mettre en place les infrastructures socio-économiques de base du village de Jimilimé.

Cellule de suivi et de coordination :

- Appuyer les sous-projets et coordonner leurs activités.
- Appuyer le Ministère pour le suivi des projets.
- Appuyer le Ministère dans la définition d'un cadre de concertation entre les autorités techniques et les OPA.

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

Le PREDIVAC a connu de sérieuses difficultés de mise en œuvre et des retards importants dans tous ces volets. Le projet a démarré en Novembre 2006. Avec la crise séparatiste d'Anjouan, les activités ont été suspendues et ont repris en Mars 2008. 2008 marque également le début de la crise au SNAC : celui-ci s'était séparé de son directeur exécutif et avait demandé le remplacement de l'AT à distance ?. Une évaluation à mi-parcours réalisée par l'IRAM a été conduite en Septembre 2009. Un

audit comptable et financier qui a mis en lumière les problèmes de gestion du SNAC a été réalisé début 2009. Plusieurs missions de supervision du PREDIVAC ont ensuite été réalisées par l'AFD (janvier 2010 ; novembre-décembre 2010 ; juillet 2011). Suite à l'évaluation à mi-parcours et à l'audit, les objectifs du PREDIVAC et le dispositif d'assistance technique ont été revus afin de recentrer les activités sur quelques filières prioritaires et sur la commercialisation des produits, mais aussi afin de renforcer les capacités du SNAC en vue de son autonomisation progressive et de sortir de la crise. Malgré les renforts d'AT apportés au SNAC, la gestion financière et administrative du SNAC ne s'est pas améliorée. La clôture du projet est prévue pour fin 2012.

### **Sous-projet Appui à la diversification des filières et au renforcement du SNAC**

Le sous-projet a enregistré un bon démarrage de ses activités en 2007, puis un ralentissement en 2008 et un quasi-arrêt de 2009 jusqu'au mois de mars 2010. En effet, les audits comptables du PREDIVAC, étendus au SNAC et à ses filiales commercialisation (UWEZO) et approvisionnement (CAPAC) avaient montré de nombreux dysfonctionnements. Un montant de 39 millions de francs comoriens n'a pu être justifié de façon satisfaisante, ce qui a conduit l'AFD à suspendre ses versements en mai 2009 puis en octobre 2009 pour les reprendre en mars 2010. Un échéancier de remboursement a été proposé au SNAC mais celui-ci n'a pas été respecté. En parallèle, un dispositif d'assistance technique a été mis en place à partir d'octobre 2010 pour deux ans à travers le PAIAC pour pallier aux faiblesses constatées. Face aux problèmes persistants de mauvaise gestion du SNAC, l'AFD a suspendu le versement des fonds depuis Juillet 2011. En Janvier 2012, l'AFD et le Ministère de la production étaient en discussion pour résilier la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée au SNAC dans le cadre du PAIAC. Les reliquats de ce volet dans le cadre de PREDIVAC et les reliquats de PAIAC devraient être utilisés dans le cadre de travaux complémentaires pour sécuriser la route (voir sous-projet « Désenclavement de la commune de Jimilimé ») et pour un appui institutionnel auprès du Ministère de la production sur les aspects statistiques, stratégie agricole, et suivi-évaluation. Le bureau Egis-BDPA a réalisé des missions au cours du deuxième semestre de 2011 pour évaluer la situation et proposer des solutions de sortie de crise. L'idée est de poursuivre le projet pour 1 an avec les reliquats et d'entamer une réflexion sur l'après PREDIVAC.

Concernant l'appui aux filières, les activités ont surtout été mises en œuvre en 2007 et en 2010-2011 sur les filières oignons, tomates, pommes de terre, ananas, vanille, ylang-ylang, lait et avicole. L'évaluation à mi-parcours note la trop forte dispersion des activités et le manque de coordination entre elles. Certaines activités ont enregistré un succès : production d'ananas en contre saison, test d'export d'oignons sur Mayotte. D'autres ont rencontré des difficultés : test de production de plants de bananiers ou de serres pour la production de tomates de contre saison. En 2010, les filières vanille et ylang-ylang ont souffert d'un manque de politique commerciale aboutissant pour la vanille à des ventes retardées et stocks invendus et pour l'ylang-ylang à des méventes. Le travail effectué sur ces deux filières a été positif en 2011 : démarches de certification pour la vanille et négociation d'un contrat pour l'ylang-ylang.

## **Sous-projet Développement local et désenclavement du village de Jimilimé**

### **Désenclavement de la commune de Jimilimé**

Le sous-projet consistait en la construction d'une route revêtue de 6,436 km entre les localités de Hajoho et de Jimilimé pour désenclaver la région Nord-Est de l'île d'Anjouan.

Le sous-projet a fait l'objet de deux financements de l'AFD : une subvention de 938000 euros octroyée le 18/11/2005 et une subvention complémentaire de 550000 euros octroyée le 21/07/2009 suite aux résultats du deuxième appel d'offres conclu en 2009.

Le sous-projet a connu d'importants retards. Tout d'abord, les événements politiques à Anjouan ont retardé le démarrage du projet. Concernant le marché des travaux, un premier appel d'offres lancé en 2006 a été déclaré infructueux. Une nouvelle consultation a été lancée en février 2009, aboutissant à une signature du contrat le 14/09/2009 entre l'entreprise Concassage, Béton et Enrobage (CBE) et la maîtrise d'œuvre déléguée pour une durée de 8 mois. Après transmission du dossier complet, l'AFD a procédé au paiement de l'avance sur installation de chantier le 11/01/2010. Le démarrage effectif du chantier n'a été effectif qu'en avril 2010, CBE n'ayant pas les fonds nécessaires pour acheter le minimum de matériel nécessaire au démarrage des travaux. D'autres problèmes ont également été rencontrés en 2010 : pannes d'engins, inadaptation de certains engins, manque de volonté de collaboration de CBE avec la maîtrise d'ouvrage et le contrôleur. En 2011, la mauvaise organisation du chantier par CBE a freiné la progression des travaux. Fin avril 2011, seulement 62% du chantier était réalisé, avec des interrogations sur l'insuffisance du matériel de CBE pour la fin des travaux. Début septembre 2011, 95% des terrassements, 10% de la chaussée et 65% des ouvrages étaient réalisés. La route a finalement été réceptionnée provisoirement mi-décembre 2011 et inaugurée le 22 décembre 2011.

### **Développement de la commune de Jimilimé**

Ce volet consistait à financer des actions de développement économique, social et environnemental selon un processus participatif de type « développement local ». Il a fait l'objet d'une subvention de 325000 euros.

La maîtrise d'ouvrage a été déléguée à la Fédération des Associations de Développement de Jimilimé (FADJ), créée pour et par le projet. Un accompagnement par l'ONG « Collaboration-Action-Pérennisation » (CAP) était également prévu. L'évaluation à mi-parcours avait déjà montré plusieurs limites, en particulier le manque de véritable démarche de développement local et les tensions entre la FADJ et la CAP. Globalement, le programme de développement de Jimilimé a accusé un important retard. Certaines activités ont progressé : l'appui à l'élevage, la construction d'un collège et la mise en place d'un périmètre irrigué pour 52 familles.

### **Cellule de suivi et de coordination**

Le positionnement institutionnel de la cellule a fait l'objet de vifs débats entre l'AFD et le Ministère de la production lors du démarrage du projet. Dans un contexte de

transfert de compétences aux OP, l'AFD souhaitait confier la maîtrise d'ouvrage du projet (volet « Appui à la diversification des filières et au renforcement du SNAC ») au SNAC, ce qui n'était pas perçu favorablement par le Ministère. De surcroît, même si le SNAC dépend du Ministère de la production, en l'absence d'un cadre juridico-institutionnel clair, le Ministère n'a pas les moyens de contrôler la subvention que reçoit le SNAC. Après négociation, il a été décidé de mettre la cellule de suivi et de coordination sous la tutelle institutionnelle du Ministère de la production et celle-ci a peu après été dotée d'un coordonnateur national.

Les ressources humaines affectées à la cellule se composaient d'un assistant technique senior arrivé mi-novembre 2006, ce qui a marqué le démarrage du projet, et d'un coordinateur junior recruté par le Ministère de la production mi-2010.

Seul un dispositif de suivi-évaluation embryonnaire a été mis en place au niveau du Ministère. Ce dispositif ne permettait pas de suivre les résultats du projet.

Peu de progrès ont été enregistrés à ce jour concernant la mise en place de cadres de concertation entre le Ministère et les OP.

### *Principaux résultats atteints*

Globalement, le projet n'a pas atteint les objectifs qu'il s'était fixé. Les difficultés rencontrées pendant la mise en œuvre du PREDIVAC ont impliqué qu'un certain nombre d'activités n'aient pas été mises en œuvre tel qu'escompté initialement ou aient 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) :
  - Filière vanille : les certifications « agriculture biologique » et « équitable » ont été obtenues, ce qui est important pour valoriser les produits à l'exportation. Cependant, le SNAC ne fait pas suffisamment d'efforts pour trouver des débouchés dans un marché de niches.
  - Filière ylang-ylang : après une nette décroissance de la production au cours des années 2007-2009, celle-ci a repris en 2010-2011. Début 2012, la filière était proche de l'autonomisation.
  - Filière aviculture : début 2012, la filière est proche de l'autonomisation : elle gère son approvisionnement et sa commercialisation seule. Elle reste cependant dépendante de la solidité financière et organisationnelle de la CAPAC.
- 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.



### *Principales difficultés rencontrées*

Des faiblesses relèvent de la conception du projet :

- 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.
- Suite au succès du projet oignons dont le SNAC était maître d'ouvrage, il a été décidé de formuler un plus gros projet toutes filières. Cependant, le choix d'un nombre trop important de filières à appuyer a nui à l'efficacité du projet car il constituait une transition trop importante.
- 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 (ex financement progressivement dégressif des frais de fonctionnement du SNAC en vue de favoriser son autonomisation).
- La capacité des acteurs à assurer les maîtrises d'ouvrages était faible et les accompagnements prévus n'étaient pas suffisants. En particulier, la capacité du SNAC à gérer le projet avait été surestimée lors de la conception du projet ; seule une AT en appui à distance avait été initialement prévue. De même, la FADJ a été créée pour et par le projet pour assurer la maîtrise d'ouvrage des activités de développement à Jimilimé : cette association était donc jeune et peu outillée. L'accompagnement de la FADJ par la CAP n'a pas été suffisant. Par ailleurs, de nombreuses tensions ont eu lieu entre la FADJ et la CAP au cours du projet.

La dépendance du projet vis-à-vis de financements complémentaires de bailleurs ou projets extérieurs a également réduit l'efficacité du projet. L'abandon du PARDAC par la région Réunion devant financer des investissements productifs remettait en cause une partie des objectifs visés par le PREDIVAC qui étaient liés à la mobilisation de ces fonds. L'AFD a suppléé à cette défection par l'instruction d'un nouveau projet, le PAIAC. Au regard de la crise traversée par le SNAC, le PAIAC a été réorienté en vue de redresser le SNAC.

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, 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.

### *Pérennité des interventions*

Toutes les parties prenantes ont été bien impliquées dans la formulation du projet et reconnaissent que le projet répondait à des besoins identifiés.

Ceci étant, le montage institutionnel du projet pose question quant à sa pérennité :

- La maîtrise d'ouvrage du sous-projet 1 a été confiée au SNAC, mais sans assistance technique internalisée. La structure était trop jeune et pas encore suffisamment étoffée. De plus, la décision de confier la maîtrise d'ouvrage au SNAC s'est faite sur une base conflictuelle, laissant le Ministère de la production peu satisfait du montage institutionnel.
- La maîtrise d'ouvrage du sous-projet 2 a été confiée à une structure créée pour et par le projet, avec une pérennité non garantie après la clôture du projet.

L'évaluation à mi-parcours soulève également le manque de réflexions partagées sur les processus d'apprentissage, les résultats des activités ne faisant pas l'objet de capitalisation. Par ailleurs, elle note une absence de projection des acteurs dans le moyen et long terme.

Au regard des difficultés rencontrées par le SNAC au cours du projet, à la persistance actuelle des problèmes de gestion administrative et financière du SNAC et au manque de suivi commercial apporté par le SNAC à certaines opérations pilotes, la pérennité de l'appui au SNAC pose question.

## 3. Le développement du secteur productif

---

### 3.1 Analyse sectorielle

#### 3.1.1 Contexte : un développement du « secteur productif » qui cible le secteur financier

##### *La faiblesse du secteur privé aux Comores*

Le terme « secteur productif » peut recouvrir une grande partie des activités économiques du pays. Il est parfois assimilé au « secteur privé », mais celui-ci peut aussi recouvrir l'agriculture et même en partie la santé. Le DSCRp titre « Le secteur privé et micro-finance », soulignant l'importance de la micro-finance pour l'économie de l'Union.

Le DSCRp souligne aussi la faiblesse du secteur privé aux Comores : « *Le secteur privé comorien est composé d'entreprises de tailles variables, mais surtout de micro et petites entreprises. Il est en général intensif en main-d'oeuvre, générant ainsi des revenus pour un nombre important de personnes. Cependant, le tissu économique demeure peu dense et est dominé au sommet par quatre grandes entreprises parapubliques... on estime à environ 49 000 le nombre d'entreprises privées aux Comores, incluant les secteurs formel et informel. Plus de 93 % sont des micro-entreprises, environ 6 % des PME et moins de 1 % sont de grandes entreprises. L'agroalimentaire représente 63 % du nombre d'entreprises privées, la pêche 18 % et le commerce 11 %. Par contre, l'industrie ne représente que 0,1 % et le tourisme 0,4 % du nombre total d'entreprises privées... Il faut relever le poids croissant de l'activité commerce (distribution qui tend actuellement à hypertrophier le secteur tertiaire des Comores)... Historiquement, le secteur privé a été largement dominé par quelques sociétés d'import-export et de transformation des cultures de rente. Ce n'est que vers les années 80 qu'on a pu voir émerger une nouvelle génération d'entreprises de types modernes ayant l'ambition de mettre sur le marché des produits fabriqués sur place en substitution aux importations<sup>9</sup>.*

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 secteur bancaire, les autres secteurs « productifs » ne pouvaient pas se développer, et permettre le développement économique du pays.

---

<sup>9</sup> DSCRp p. 72

### *Un secteur financier essentiel au développement de l'activité économique*

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 BDC pouvait conduire à une situation bancaire sinistrée.

Le secteur financier est actuellement composé de divers établissements : Banque pour le Commerce et l'Industrie (BIC) qui détient plus de la moitié des dépôts et crédits ; Banque de Développement des Comores (BDC), société d'économie mixte dont le capital est réparti pour moitié entre l'Etat et des partenaires institutionnels (Banque Centrale, BEI et AFD pour 1/3 chacun) et dont l'activité est centrée sur le financement de l'investissement des PME et de l'habitat ; les deux réseaux d'institutions de micro-finance, Sanduk et Meck ; deux nouvelles banques commerciales installées depuis 2009, l'Exim Bank et la Banque Fédérale de Commerce. Il existe d'autre part un réseau de chèques postaux, et deux agences postales ont été ouvertes en France pour faciliter les transferts de la diaspora. La microfinance représente actuellement 30% des crédits octroyés dans le pays et les institutions financières décentralisées, IFD, non seulement accordent des crédits à des populations peu fortunées mais développent des politiques de crédit similaires à celles des établissements bancaires, en finançant par exemple la production de la vanille ou des activités de négoce.

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 IFD.

#### **3.1.2 Interventions prévues par le DCP**

Dans le troisième secteur de concentration « Le développement du secteur productif », le DCP avait ciblé deux domaines qui relevaient de l'AFD : le domaine bancaire avec une intervention en faveur du redressement durable de la Banque de Développement des Comores et un renforcement des capacités commerciales du pays qui se déclinait en trois volets : (i) un appui à l'adhésion des Comores à l'OMC et à son insertion dans le marché régional (COMESA) ;(ii) le repositionnement des Comores sur le marché international de la vanille ; (iii) le soutien aux exportations agricoles vers Mayotte. Il était envisagé que ce programme de renforcement des capacités commerciales soit instruit en concertation avec la DGTPÉ.

Le CIP 2006 de l'AFD se réfère expressément au DCP mais privilégie, dans sa partie « Le développement du secteur productif » le premier domaine d'intervention. Le texte stipule en effet : « *Les interventions de l'AfD visent le renforcement du secteur financier. L'AfD pourrait financer ce secteur à hauteur de 6 M EUR, notamment en prêt non souverain.*

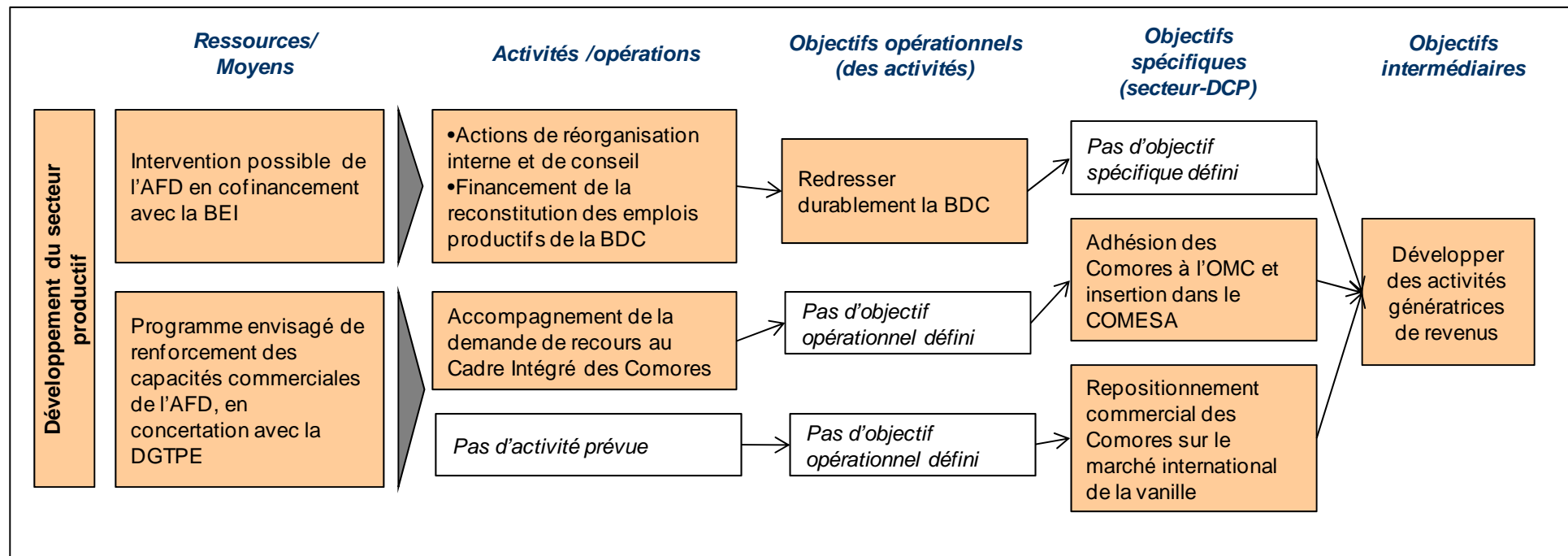
*« L'AfD est administrateur et actionnaire de la Banque de développement des Comores (BDC). Une reprise des activités de crédit, gelées depuis 1998, a été décidée par le Conseil d'administration du 15 janvier 2004 selon les dispositions d'une lettre de cadrage de la Banque Centrale des Comores, dans la limite d'un plafond d'engagements de 500 MFC en 2004 et 200 MFC en 2005.*

*« L'AfD examinera la possibilité d'une intervention en faveur du redressement durable de la BDC, qui visera la mise en œuvre d'actions de réorganisation interne et de conseil et le financement de la reconstitution des emplois productifs de la BDC. Ce projet pourrait faire l'objet d'une décision d'engagement de l'AfD à hauteur de 4,4 M EUR.*

*« L'AfD pourrait identifier un nouveau projet dans le secteur financier ou un projet de renforcement des capacités commerciales. Celui-ci viserait i) l'accompagnement des Comores dans une perspective d'adhésion à l'OMC et d'insertion dans le marché régional (COMESA), ii) le repositionnement commercial des Comores sur le marché international de la vanille, iii) le soutien aux exportations agricoles vers Mayotte en ligne avec les projets retenus dans le secteur du développement rural. »*

Le cadre logique d'intervention cible bien les deux domaines, domaine financier et développement des capacités commerciales. Le second ne sera cependant pris en compte qu'au travers des interventions dans les filières agricoles.

Figure 3 – Logique d'intervention – secteur « développement du secteur productif »



### 3.1.3 Interventions mises en œuvre

Au cours des années 2006-2011, les financements de l'AFD ont été concentrés sur quatre secteurs : développement rural, sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté en zone rurale ; santé ; secteur économique et financier ; eau potable et assainissement.

Les interventions dans le secteur économique et financier ont concerné trois domaines, 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 l'évolution stratégique de la Caisse des MECK de Moroni (microfinance).

**La BDC** a reçu de l'AFD une première subvention de 1 M EUR en 2006 pour financer une assistance technique et une ligne de crédit de 1,2 M EUR, permettant à cette institution d'éviter une faillite et d'envisager son redressement. En avril 2010, pour permettre la poursuite du redressement de la Banque, une convention de 3 M EUR signée avec l'AFD a accordé à la BDC une subvention de 800 000 € et un prêt à taux bonifié de 2,2 M EUR. Les trois objectifs du projet sont : (i) de poursuivre le redressement de la BDC en lui assurant des ratios financiers plus performants et une plus grande activité sur le marché ; (ii) d'élargir les missions de la banque dans le contexte d'un Etat fragile ; (iii) de faire entrer des actionnaires privés, et en particulier un actionnaire bancaire de référence, dans le capital de la banque. Le projet est en cours de mise en œuvre. L'expert technique en position de Directeur Général Adjoint est maintenu et aura pour mission l'accompagnement du nouvel actionnaire de référence, une fois la cession des parts de l'Etat dans le capital réalisée. Un VSI a été recruté pour deux années pour améliorer le système d'information et de gestion.

**L'appui aux réseaux de micro-finance** est une activité développée par l'AFD depuis 1993. A l'origine de la mise en place du réseau des Sanduk, caisses villageoises à destination des populations rurales, l'AFD a également appuyé le réseau des Meck, caisses qui financent des montants supérieurs à ceux des Sanduk, notamment dans les villes.

Le réseau des SANDUK est composé de trois unions régionales autonomes et d'un réseau de 55 caisses qui couvre les trois îles. Depuis la création des Sanduk, les financements de l'AFD ont été importants<sup>10</sup>, mais les résultats ont été variables. L'AFD estime que « Le bilan de ces projets est apparu mitigé : si certaines Unions faïtières (et leurs réseaux) ont pu devenir des interlocuteurs légitimes face aux autorités (telles l'Union des Meck ou l'Union Régionale des Sanduk d'Anjouan), d'autres en revanche, se sont vues refuser l'agrément de la Banque Centrale des Comores »<sup>11</sup>.

En 2010, une convention a été signée entre l'AFD et l'Union Régionale des Sanduk d'Anjouan, accordant à cette dernière une subvention de 750 000 € dans le but : (i) de

<sup>10</sup> 4,3 M EUR sur la période 1993-2007.

<sup>11</sup> Cas des Unions des Sanduk de Grande Comore et de Mohéli qui ont participé à des financements douteux affectant durablement la qualité de leur portefeuille.

renforcer la professionnalisation de l'Union ; (ii) de favoriser la croissance de l'activité du réseau tout en assurant la viabilité financière ; (iii) d'informatiser l'ensemble du réseau. En 2011, l'AFD a accordé à l'institution une ligne de crédit concessionnelle de 1 M EUR, d'une durée de 8 ans dont 4 de différé.

**La Meck** de Moroni fait l'objet d'une analyse détaillée dans la section suivante.

Parmi les interventions du Groupe AFD dans le secteur financier, on note aussi un prêt de Proparco de 4 M EUR en 2010 en faveur de l'Exim Bank.

### 3.1.4 Interventions des autres PTF

En ce qui concerne le redressement de la BDC, il 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. Ce projet cherche à favoriser l'accès des ménages à faibles revenus et des micro-entrepreneurs à des services de microfinance variés. D'un montant de 2,2 MUSD, le programme a été lancé en 2009 et cherche à apporter une vision globale du secteur financier aux Comores en agissant à trois niveaux :

- au niveau micro : appui à la consolidation des réseaux MECK et Sanduk ;
- au niveau méso : appui au développement d'une infrastructure financière appropriée contribuant à la professionnalisation du secteur ;
- au niveau macro : appui au processus participatif d'élaboration d'un Plan Directeur d'un Secteur Financier Inclusif (PDSFI) et mobilisation de partenariats pour sa mise en œuvre ; contribution à la mise en place d'un cadre légal et réglementaire adapté pour sécuriser les opérations et renforcement des capacités techniques de la BCC dans son rôle de supervision du secteur.

Les responsables du projet ont formulé au Consultant 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.

### 3.1.5 Résultats obtenus dans le secteur

**BDC.** Dans le secteur bancaire le maintien de l'activité de la BDC a permis à l'UC de conserver une activité bancaire au moment où le secteur bancaire comorien était largement sinistré. Comme le souligne le DSCRP « La réouverture de la BDC a permis à certains entrepreneurs de relancer des activités de production ou d'étendre des activités commerciales existantes<sup>12</sup> ». Actuellement, l'activité de la BDC s'est améliorée et l'ouverture du capital à des investisseurs privés peut être envisagée.

---

<sup>12</sup> DSRP p. 72



**Micro-finance.** 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. Cet accès s'effectue parfois au travers d'associations, comme l'association AMIE, qui a été visitée, et qui accompagne les porteurs de projets dans la formalisation de leurs projets et dans l'accès au financement en particulier des réseaux des Mecks<sup>13</sup>.

## 3.2 Analyse des interventions

### La Meck-Moroni<sup>14</sup>

#### *Description*

<b>Opérateur :</b>	AFD
<b>Projet</b>	Projet d'Appui au Développement et à la professionnalisation du Réseau des Meck aux Comores (PADPRem)
<b>Bénéficiaires :</b>	- Directs : Meck Moroni - Finaux : population utilisatrice de micro crédits
<b>Montant du projet :</b>	650 000 € <sup>15</sup>
<b>Durée du projet :</b>	3 ans. Date limite de versement des fonds : 31 mars 2013
<b>Signature le :</b>	13 mars 2009

#### *Contexte et historique du projet*

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.

---

<sup>13</sup> AMIE est une association indépendante qui a initialement bénéficié d'une ligne de crédit mise à sa disposition par le PNUD. Elle appui le financement de nombreux micro-projets (moins de 5000 €) et notamment de nombreux équipements pour les pêcheurs, ce qui représente plus de la moitié de son activité. Les promoteurs n'ayant pas toujours les moyens de participer financièrement à plus de 10% du projet, l'association finance 40% du projet et la Meck 50%, le promoteur donnant souvent une garantie par exemple sur un terrain. N'ayant qu'un faible capital, l'association doit cependant attendre les remboursements pour réaliser de nouvelles opérations.

<sup>14</sup> Ce paragraphe est fondé sur l'« Evaluation à mi-parcours du PADPRem ». Version provisoire du rapport d'évaluation. Juin 2011 et sur les entretiens menés par le Consultant.

<sup>15</sup> L'évaluation à mi-parcours a pris pour base un montant de 765 000 € qui comporte une participation de 115 000 € de la Meck Moroni au financement de la réhabilitation du bâtiment et de l'acquisition des équipements.

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 PADPRem.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

Selon le document de projet, le PADPRem vise principalement à « améliorer la situation socioéconomique des populations à travers une offre diversifiée, viable et pérenne de services financiers accessibles à tous ». Quatre objectifs spécifiques étaient fixés au projet :

- renforcer le développement et la professionnalisation de la Meck Moroni ;
- favoriser la croissance de son activité pour assurer sa viabilité financière et sa pérennité ;
- capitaliser et mutualiser les connaissances acquises par cette Caisse pour en faire bénéficier l'ensemble du réseau ;
- initier une démarche visant à améliorer les services apportés par l'Union des Meck dans son rôle de structure faîtière.

Le projet comportait trois composantes :

- 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.

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

La composante 1, l'audit approfondi de la Meck Moroni, a été mise en œuvre. Il semble toutefois qu'un véritable « business plan » ne soit pas encore en place. En ce qui concerne la composante 2, l'évaluation estime qu'une partie importante des actions a été menée, et qu'en particulier les actions de formation ont été mises en œuvre. L'amélioration de la professionnalisation n'est cependant pas soulignée et l'accroissement du portefeuille à risque montre que des progrès restent à réaliser. La composante 3, qui visait le renforcement des capacités du personnel des autres caisses du réseau, la capitalisation des acquis et la mutualisation des connaissances de la Meck Moroni n'a pas été réalisée alors que le projet prévoyait une mise en œuvre de cette composante tout au long du projet.

### *Principaux résultats atteints*

Globalement, l'évaluation 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 à 30 000), de l'épargne (passée de 4 milliards FC à 6,5 milliards) et des fonds propres (passés de 1 à 2 milliard) 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*

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 »<sup>16</sup>.

### *Pérennité*

#### **Un secteur financier en net progrès sur la période**

Si on compare la situation au début du DCP, alors que l'Union des Comores pouvait être pratiquement privée de système financier et la situation actuelle, où les établissements bancaires se multiplient, les progrès sont très importants. Le développement du secteur de la microfinance soutenu par l'AFD représente une part importante des progrès réalisés. L'appui à la privatisation de la BDC, banque dont le rôle évolue en fonction du paysage bancaire, est en cours.

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 aux Comores en raison de la faiblesse des compétences disponibles, même dans le secteur bancaire, qui est pourtant dans de nombreux pays un secteur pour lequel le recrutement de personnes compétentes pose peu de problèmes. Les problèmes de gouvernance sont aussi soulignés par l'évaluation à mi-parcours. La nécessité de mettre en place un assistant technique non prévu à l'origine par le projet souligne la difficulté de mise en place des projets.

---

<sup>16</sup> Evaluation citée p. 26.



## 4. Le secteur de l'eau

---

### 4.1 Analyse sectorielle

#### 4.1.1 Contexte

##### *Un contexte de l'eau différencié en fonction des trois îles*

Toutes trois d'origine volcanique, les îles de l'Union des Comores présentent des profils hydrographiques différents. A Mohéli et Anjouan, il existe des cours d'eau permanents et temporaires. A l'opposé, il n'existe aucun cours d'eau permanent en Grande Comore et cela s'explique par la jeunesse de ses sols volcaniques dont la porosité provoque l'infiltration de toutes les eaux ruisselant en surface.

A l'échelle de l'Union, 85% de la population avait accès à un point d'eau aménagé en 2004 (EIM, 2004), mais ce chiffre est à relativiser en raison de la mauvaise qualité de l'eau et de l'inégale répartition de la ressource en eau à l'échelle de l'Union.

Alors qu'en Grande Comore, l'accès à l'eau pour la population rurale dépend principalement de l'équipement des habitations en impluvium pour le recueil des eaux de pluie et dans des citernes pour le stockage, la quasi-totalité des villages à Anjouan et Mohéli sont équipés par de véritables réseaux d'adduction en eau potable. Ces réseaux sont approvisionnés en eau par des captages de sources ou de rivières, et dans quelques cas, par des forages. La distribution de l'eau aux populations se fait soit par l'intermédiaire de bornes fontaines communautaires, soit par des branchements privés.

Malgré un bon taux d'équipement à Anjouan et Mohéli, l'accès à l'eau potable pour les populations n'en demeure pas moins problématique. La performance du système d'alimentation en eau potable est réduite par le manque d'entretiens de certains réseaux, la baisse des débits en période d'étiage qui entraîne des baisses considérables des volumes distribués, le manque de suivi sur la qualité de l'eau, la méconnaissance des ressources disponibles ; non entretenus se sont délabrés, etc.

La situation de l'approvisionnement en eau potable dans les villages ruraux de l'île de Grande Comore est particulièrement critique puisque 64 % des habitants n'ont accès qu'à de l'eau de pluie recueillie dans des citernes privées ou collectives. Seulement 12 % des habitants ruraux ont accès à un réseau d'eau fonctionnant régulièrement. L'eau disponible est souvent de mauvaise qualité et, dans la plupart des cas, impropre à la consommation humaine.

### *Un cadre institutionnel faible, un Etat peu présent et des communautés villageoises actives*

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.

Le Comité Sectoriel Eau et Assainissement, placé sous l'égide du Commissariat Général au Plan, existe depuis 2009 mais n'a pas identifié de priorités d'intervention dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et assure avec difficultés son rôle de coordination des bailleurs. Les réunions du **Comité** se tiennent de façons intermittentes, à l'occasion d'événements importants pour le secteur.

Selon la loi organique n°05-003/AU, la politique de l'eau et de l'énergie relève de la compétence des îles autonomes. Selon le code de l'eau (1994), la gestion du service public de l'eau est confiée à la MaMwé (société nationale commerciale de l'eau et de l'électricité) en milieu urbain et au Ministère de la production en milieu semi-urbain et rural. La MaMwé ne dessert que la capitale de Moroni et 14 villages périphériques alors que l'île de la Grande Comore comporte 211 villages.

Depuis les années 90, la gestion de l'eau a été peu à peu transférée par l'Etat aux communautés villageoises. Compte tenu de l'extrême faiblesse des moyens dont disposent les administrations îliennes, la gestion et l'entretien des réseaux villageois ont été laissés 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'eau, notamment grâce à l'appui du projet PAGEC de l'AFD. Elles sont reconnues par deux arrêtés ministériels comme maîtrises d'ouvrage déléguées sur les îles d'Anjouan et de Mohéli.

### *La décentralisation rebat les cartes du contexte du secteur*

La décentralisation (Loi n° 11-005/AU du 07 avril 2011) en marche va avoir des implications importantes pour le secteur. Les décrets d'application restent attendus. Une fois que les premières élections communales auront lieu, les compétences d'hydraulique villageoise (sous-entendu hors périmètre de la MaMwé) et d'assainissement seront transférées aux maires: après délibération du conseil communal, ces derniers décideront des modes de gestion de l'eau. Mais les nouveaux maires ne pourront supporter les dépenses dues aux compétences transférées que lorsque l'Etat les dotera en équipement et d'un budget annuel de fonctionnement. D'autre part, il faudra du temps pour que les services communaux acquièrent des compétences techniques « eau » et en matière de passation des marchés : sans ces compétences, les communes ne pourront élaborer et lancer des appels d'offres pour la réalisation de travaux d'hydraulique villageoise. Dans ce nouveau contexte, l'UCEA et l'UCEM - qui ont jusqu'à présent assuré des fonctions patrimoniales, techniques, financières et commerciales du service de l'eau - devront nécessairement évoluer (syndicat intercommunal, structure d'appui technique et financier).

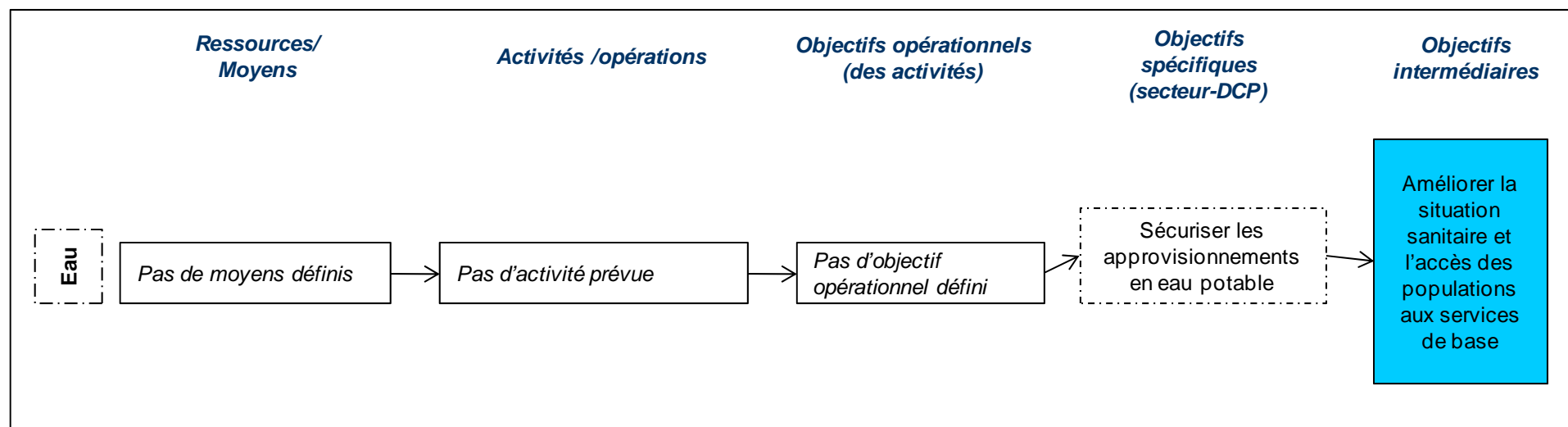
#### 4.1.2 Interventions prévues par le DCP

Le DCP prévoit un soutien à la sécurisation des approvisionnements en eau potable dans le cadre des 20% de l'aide bilatérale hors concentration. Ni moyen, ni activité, ni objectif opérationnel ne sont définis dans le DCP (voir figure ci-dessous). Le DCP note que les autorités comoriennes pourraient se rapprocher de l'Université de la Réunion dans le cadre de la coopération régionale pour promouvoir une approche globale permettant de développer un plan d'actions.

L'annexe chiffrée du DCP prévoyait les deux interventions suivantes :

- AFD – Projet d'appui à la gestion des infrastructures AEP Anjouan et Mohéli (exécution) : Reste à décaisser : 1,3 M EUR (sur 1,5 M EUR)
- AFD – Projet AEP Grande Comore – Anjouan – Mohéli : à identifier; pas de montant indiqué

Figure 4 – Logique d'intervention – secteur eau





### 4.1.3 Interventions mises en œuvre

L'AFD a été active dans le secteur de l'eau au cours de la période, notamment à partir de 2009 et principalement sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. Elle est devenue l'un des principaux bailleurs de fonds du secteur.

Ses interventions 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.

Au cours de la période 2004-2009, l'AFD a mis en œuvre le Projet d'Appui à la Gestion Communautaire de l'eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli (« PAGEC », CKM 3000, 1,5 M EUR). Le projet a été mis en œuvre sur l'île d'Anjouan et ensuite sur l'île de Mohéli, sous la maîtrise d'œuvre de l'ONG Initiative Développement. Il visait (i) la mise en place d'un dispositif de gestion durable sur les deux îles, (ii) l'amélioration de la disponibilité de l'eau dans les villages, et (iii) la proposition de solutions techniques pour la gestion des réseaux et l'amélioration de la qualité de l'eau. Les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation ont indiqué que les résultats de ce projet n'avaient pas été entièrement satisfaisants.

A partir de 2009, l'AFD a instruit plusieurs projets, le premier visant à renforcer l'UCEA et l'UCEM précédemment appuyées dans le cadre de PAGEC et à faire la jonction avec des projets d'envergure plus importante de financement de réseaux d'approvisionnement en eau potable sur les trois îles.

Le projet de Renforcement des Services de l'EAU sur les îles d'Anjouan et de Mohéli (RESEAU, CKM 1067, 750,000 euros) a été mis en œuvre au cours de la période 2009-2011 (voir analyse détaillée ci-dessous).

Les UCE ayant une capacité d'autofinancement quasi-nulle, l'AFD a décidé d'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. Quatre projets d'envergure sont en cours ou en phase d'octroi :

- Le projet d'Approvisionnement en Eau Potable de la péninsule de Sima sur l'île d'Anjouan (AEP Sima, CKM 3009, 4,2 M EUR, 2010-2013). Ce projet prévoit la réalisation d'un ouvrage hydraulique d'envergure sur la péninsule de Sima et devrait permettre d'assurer – au moins en partie – l'autonomie de l'UCEA. La convention de financement a été signée le 4 mai 2010. La maîtrise d'œuvre a été recrutée par l'UCEA et le dossier d'appel d'offres pour la réalisation des travaux lancé le 30 septembre 2011.
- Le projet d'Approvisionnement en Eau Potable de la région du Djandro sur l'île de Mohéli (AEP Djandro, CKM 1078, 4,2 M EUR). La convention de financement a été signée le 14 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 Comore (GECEAU, CKM 1068), dont l'octroi est prévu début 2012.
- Le projet d'Approvisionnement en Eau Potable de Donomi sur l'île d'Anjouan (AEP Domoni), dont l'octroi est prévu début 2012. Ce projet bénéficiera d'un cofinancement par l'Union Européenne dans le cadre de l'initiative OMD (financement UE : 5 M EUR ; financement AFD : 1,5 M EUR).

Par ailleurs, la **région PACA** a financé un laboratoire d'analyse de l'eau qui a été inauguré le 21 avril 2009. Ce laboratoire est localisé à l'Université des Sciences. Il permet de réaliser des analyses bactériologiques presque complètes, mais 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. Initialement, la région PACA souhaitait également travailler sur le schéma directeur de l'eau. Au regard de l'ambition de ce chantier, des discussions ont eu lieu avec l'AFD pour construire une alliance mais sans aboutissement. L'AFD s'est positionnée fin 2008 pour financer une étude destinée à l'élaboration d'un Schéma Directeur National. Finalement cela n'a pas abouti et c'est la BAD qui reprend le schéma directeur à son compte dans le cadre de son projet PAEPA.

#### 4.1.4 Interventions des autres PTF

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 peu de communication entre les bailleurs dans le domaine de l'eau même si le comité sectoriel de l'eau se réunit par intermittence.

La **BAD** finance le Programme d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement (PAEPA). Ce projet a démarré en janvier 2011 avec la mise en place d'une unité de gestion de projet et d'un assistant technique pour une durée de 18 mois. Les composantes principales du programme sont :

- (i) l'élaboration d'un cadre institutionnel, organisationnel et financier du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, et des textes réglementaires y relatifs ;
- (ii) l'élaboration d'une stratégie sectorielle eau et assainissement et d'un Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement à l'horizon 2030, comportant une tranche de travaux prioritaires à l'horizon 2015 pour lesquels les études d'Avant-Projet-Détaillés seront élaborées ;
- (iii) la réhabilitation et l'extension du système d'approvisionnement en eau potable de la ville de Moroni ;
- (iv) la réhabilitation et l'extension des réseaux d'adduction en eau potable de Ouani, Mutsamudu et Fomboni, la réalisation du réseau d'adduction en eau potable de M'Beni ;
- (v) la réalisation d'une étude d'impact environnementale et sociale ;
- (vi) l'audit organisationnel de la MaMwé (secteur eau essentiellement) ;
- (vii) la réalisation des campagnes d'Information, d'Education et de Communication auprès des bénéficiaires du projet sur les trois îles.

Trois dossiers d'appel d'offres ont été lancés par la Direction Générale de l'Energie, des Mines et de l'Eau (DGEME) : un pour la réalisation des composantes (i) à (v), un pour la réalisation de la composante (vi) et un pour la réalisation de la composante (vii).

Le **PNUD** gère le Projet de renforcement des capacités de gestion des ressources en eau pour lutter contre le changement climatique financé par le FEM. La convention a été signée en Janvier 2011 entre le Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Energie et de l'Artisanat, le Ministère des Relations Extérieures, de la Francophonie et du Monde Arabe et le PNUD. Le projet a démarré en septembre 2011 avec l'arrivée du coordonnateur et la mise en œuvre des activités.

La Chine accompagne la réhabilitation du réseau de Moroni. Début 2012, les travaux n'ont toujours pas commencé alors que le matériel a été livré il y a deux ans.

L'UNICEF intervient dans l'assainissement (construction de latrines dans les centres hospitaliers et scolaires), pour de faibles montants.

L'UE co-financera le projet AEP-Domoni avec l'AFD.

#### **4.1.5 Résultats obtenus dans le secteur**

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.

Mais les UCE demeurent cependant très fragiles à la fin du projet RSEAU et ne peuvent fonctionner de façon autonome hors-projet.

Grâce à l'appui de la région PACA, un laboratoire d'analyse de l'eau a été inauguré en 2009. Mais 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.

## 4.2 Analyse des interventions

### 4.2.1 Projet de renforcement des services de l'eau de l'UCEA et de l'UCEM (RSEAU)

#### *Description*

Projet RSEAU : projet de renforcement des services de l'eau de l'UCEA et de l'UCEM (CKM 1067)

<b>Opérateur :</b>	AFD
<b>Bénéficiaires :</b>	- direct : Union des Comores - finaux : Union des Comités de l'Eau à Anjouan (UCEA) et Union des Comités de l'Eau à Mohéli (UCEM)
<b>Maître d'oeuvre:</b>	ONG Initiative Développement (ID)
<b>Montant du projet :</b>	- Montant total : 750,000€ - Contribution AFD : 750,000€ (subvention) (500,000€ pour l'UCEA et 250,000€ pour l'UCEM)
<b>Durée du projet :</b>	3 ans
<b>Signature avec partenaire</b>	le : 16 Juillet 2009
<b>Montants déboursés :</b>	664,822€ (au 22 décembre 2011)
<b>Date limite de versement des fonds :</b>	4631 mai 2011, étendue au 31 mai 2012 (avenant n°1 du 31 mai 2011)

#### *Contexte et historique du projet*

Le montage du projet RSEAU a commencé début 2008. Ce projet s'inscrit dans la continuité d'une intervention de l'AFD, le Projet d'Appui à la Gestion de l'Eau aux Comores (PAGEC), d'un concours de 1,5 M EUR et mis en œuvre au cours de la période 2004-2009. Le PAGEC a permis d'accompagner la création de structures de gestion de l'eau en milieu rural à Anjouan et Mohéli, reconnues par l'Etat et les bailleurs de fonds. Ces structures sont l'UCEA (Anjouan) et l'UCEM (Mohéli) et ont été créées respectivement en 2002 et 2007.

La mission d'évaluation et de supervision du Département Technique Opérationnel du siège de l'AFD d'octobre 2008 a permis d'identifier les acquis de l'UCEA et de l'UCEM, mais également de relever des facteurs de fragilité qui questionnaient la durabilité de ces structures dans le temps.

Dans le cadre du PAGEC, lors du retrait de la maîtrise d'œuvre assurée par l'ONG Initiative Développement, 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 d'envergure plus importante.

Les UCE possédaient un double rôle de part leur responsabilité de structure de gestion de la ressource en eau en milieu rural et de part leur service de maintien et d'amélioration des réseaux d'eau, le Service de l'Eau (SEAU). Suite à la première mission d'appui d'Initiative Développement dans le cadre du projet en octobre 2009, le rôle des UCE a été recentré sur leur rôle de maître d'ouvrage délégué du secteur (voir détail dans la sous-section « objectifs généraux et spécifiques »).

Le projet RSEAU s'inscrit dans le cadre du DCP (« Sécuriser les approvisionnements en eau potable dans le cadre des 20% de l'aide bilatérale hors concentration ») et dans le CIP 2007-2009 qui soutient l'amélioration des conditions de vies des populations au travers de l'accès durable à un approvisionnement à l'eau potable.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

Tel que spécifié dans la convention de financement (signée en juillet 2009), « la finalité globale du Projet est la contribution à l'amélioration des conditions de vies des populations d'Anjouan et de Mohéli à travers une gestion durable de l'accès à l'eau potable. »

Le montage initial du Projet visait à soutenir les UCE dans leurs rôles (i) de maîtres d'ouvrages délégués du secteur de l'eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli et (ii) d'exploitant des réseaux en milieu rural avec le soutien du contrat de délégation de gestion qui avait été mis en place pendant le PAGEC, le contrat du Service de l'EAU (SEAU).

Le projet s'articulait initialement autour de 4 objectifs principaux :

- 1) renforcer les capacités techniques, financières, comptables et administratives de l'UCEA et de l'UCEM,
- 2) renforcer le positionnement de l'UCEA et de l'UCEM dans le contexte institutionnel (relecture des textes fondamentaux),
- 3) sécuriser l'approvisionnement en eau potable pour 42 000 habitants à Anjouan et 25 000 habitants à Mohéli par des petits entretiens, des améliorations des réseaux, des extensions et des investissements plus conséquents,
- 4) poursuivre le suivi des ressources et de la pluviométrie et les expérimentations pour l'amélioration de la qualité de l'eau.

Au regard de l'échec du contrat de délégation du service de l'eau (SEAU) et de la fragilité financière de l'UCEA, la première mission de l'ONG ID en octobre 2009 a mis en avant la non durabilité du double rôle des UCE. Une nouvelle stratégie a été élaborée pour recentrer les UCE sur leur rôle de maître d'ouvrage délégué du secteur qui (i) organise le Service Public de l'Eau, (ii) abandonne l'exploitation des réseaux au profit des villages eux-mêmes (Comités de Gestion de l'Eau villageois (CGE)), et (iii) met en place un système de suivi technique et financier de l'exploitation des réseaux d'eau. Les CGE sont en charge de la vente de l'eau et de l'entretien régulier des réseaux, sur leurs fonds propres. Dans cette configuration les CGE qui choisiront d'être appuyés signeront un contrat de Service d'Appui à la Gestion de l'Eau (SAGE) avec

l'UCEA qui devra (i) organiser la gestion dans chaque village, (ii) former les personnels villageois (CGE et/ou exploitant), (iii) superviser et contrôler la gestion du CGE au niveau technique et financier et (iv) présenter les résultats de ce suivi aux acteurs de la gestion de l'eau.

Après la deuxième mission d'ID, les objectifs du projet ont été modifiés tel que suit :

Objectif 1 : Sécuriser l'approvisionnement en eau potable pour les populations d'Anjouan avec des investissements destinés à offrir un service de l'eau de qualité dans quelques villages pilotes ;

Objectif 2 : Sécuriser l'approvisionnement en eau potable pour les populations d'Anjouan en organisant et formant les acteurs du Service Public de l'Eau ;

Objectif 3 : Préparer les investissements futurs en préparant des demandes de financement pour les villages adhérant au Service d'Appui à la Gestion de l'Eau

Un avenant à la convention de financement devait être signé une fois la programmation des activités et du budget arrêtés, et ce au plus tard le 28 février 2010, mais aucun avenant n'a été signé en ce sens.

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

Les activités du projet ont démarré en juillet 2009 sur l'île de Mohéli et en novembre 2009 sur l'île d'Anjouan, mois correspondant à la réception par les Unions de la première caisse d'avance.

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 mission de supervision de l'AFD du mois de septembre-octobre 2010 mentionnait déjà la nécessité de prévoir une extension de la durée du projet d'un an, ce qui a été acté par l'avenant n°1 à la convention de financement.

Suite aux animations faites par l'UCEA et l'UCEM aux CGE, huit villages ont été présélectionnés tant à Anjouan qu'à Mohéli selon des critères de disponibilité de la ressource en eau, de dynamisme des Comités de Gestion de l'Eau, de volonté à payer l'eau, etc. Sur Anjouan, deux villages ont été retenus comme village pilote pour la réalisation d'investissements et la mise en place d'un système de gestion pérenne. Sur Mohéli, 1 village a été retenu comme village pilote. Sur Anjouan, l'UCEA a sélectionné les entreprises pour la réalisation des travaux : les travaux devaient commencer en mai 2011 pour une réception provisoire en juillet 2011. Sur Mohéli, le recrutement des entreprises et fournisseurs pour la réalisation d'investissements avait pris du retard et était encore en cours en février 2011. Finalement, les travaux se sont terminés sur les 3 villages en novembre 2011. Le nombre de ménages raccordé au réseau dans le cadre du projet est de 1276 (446 à Ongoni, 430 à Mjimandra, et 400 à Nioumachoi).

Les Unions ont été assistées par l'ONG Initiative Développement qui a fourni une assistance technique pour former les ingénieurs des UCE et réalisé des missions d'appuis ponctuels tout au long du projet pour aider les UCE dans leur gestion et dans la définition de modules de formation. Le dernier appui ponctuel d'ID a eu lieu en Juillet

2011 : il s'est concentré sur la formation des exploitants des trois réseaux réhabilités sur les deux îles.

### *Principaux résultats atteints*

Le projet RSEAU a accompagné les UCE dans leur changement de rôle : de celui d'exploitant à celui de maîtrise d'ouvrage. Les UCE ont développé des compétences de maîtrise d'ouvrage, 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.).

Le projet RSEAU a permis de professionnaliser les UCE par le renouvellement des bureaux des associations et par la formation d'équipes salariées. Mais les UCE demeurent cependant très fragiles à la fin du projet RSEAU.

Le projet RSEAU a permis la réalisation de petits ouvrages hydrauliques dans les trois villages pilotes, 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.

En outre, grâce aux UCE, des mesures de débit des principales rivières et de pluviométrie sont réalisées, données indispensables pour capter de nouvelles rivières.

### *Principales difficultés rencontrées*

La faiblesse de capacités des UCE a posé des problèmes lors de la mise en œuvre du projet 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.

Le projet a connu d'importants retards, liés à la lenteur dans le recrutement des équipes des UCE, dans la réalisation des avant-projets détaillés et des dossiers d'appels d'offres. Ces retards ont engendré des coûts supplémentaires de fonctionnement des UCE qui ont engendré un déséquilibre financier au détriment des travaux en cours de projet. Ce déséquilibre a été résorbé par la suite. De plus, 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.

### *Pérennité des interventions*

La gestion de l'eau est un problème particulièrement complexe aux Comores. A 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. 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. Il a soutenu la création de deux structures de gestion de l'eau assurant le rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée du secteur sur ces deux îles,

sans que ceci soit idéal puisque les UCE viennent en substitution à l'Etat. Le projet RSEAU a permis la réalisation d'ouvrages hydrauliques dans 3 villages pilotes et des compteurs d'eau ont été installés. Etant donné que les travaux se sont terminés en novembre 2011, il est encore trop tôt pour se prononcer sur la pérennité des travaux financés : la population va-t-elle effectivement payer l'eau ? le système de gestion sera-t-il pérenne dans le temps ?

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. Les UCE ne peuvent acquérir leur autonomie financière sans investissements conséquents dans le secteur de l'eau leur permettant de générer des recettes sur le prix de l'eau. Faute d'autofinancement suffisant, les UCE ont du réduire leurs équipes en cours et en fin de projet. L'UCEM reste une structure très fragile en raison de sa jeunesse, d'une capacité d'autofinancement quasi-nulle et d'un manque de mobilisation de ses élus. L'UCEA reste une structure fragile financièrement. Cependant, elle est plus ancienne et plus expérimentée que l'UCEM, elle dispose d'actifs importants et ses élus sont dynamiques. Il est à noter qu'un renforcement institutionnel des UCE est prévu dans le cadre des projets qui suivent le RSEAU, en particulier les projets AEP-Sima (Anjouan) et AEP-Djandro (Mohéli).

La décentralisation actuellement en marche va avoir des effets sur la durabilité des interventions menées dans le secteur de l'eau. Les compétences d'hydraulique villageoise vont être transférées aux communes et le rôle des UCE va donc être amené à évoluer.

L'AFD finance ou va financer dans un avenir proche quatre projets d'envergure plus importante dans un contexte en pleine évolution (réforme du secteur de l'eau et décentralisation). La période à venir va être charnière pour clarifier le contexte institutionnel du secteur, renforcer l'Etat dans ses compétences et faire évoluer le rôle des UCE. L'appui offert par l'AFD aux UCE devra donc nécessairement évoluer au regard des changements de contexte.



## **5. Le secteur des finances publiques**

---

### 5.1 Analyse sectorielle

#### 5.1.1 Contexte

*Un secteur en fort déséquilibre*

##### **Une gestion fragile d'un système déséquilibré**

Le DSCRП reconnaît des déséquilibres importants dans les finances publiques caractérisés par des déficits persistants et insoutenables, s'expliquant par le non-respect de l'orthodoxie budgétaire, l'absence d'un mécanisme efficace d'allocation et d'utilisation des ressources publiques, le poids de la dette dans les finances publiques, le manque de prévisibilité des ressources du fait de la forte dépendance des recettes au commerce extérieur ainsi que de la faiblesse des capacités de l'administration économique et financière en matière de programmation et de suivi budgétaire. Le DSCRП reconnaît également la fragilité du système de gestion des finances publiques que l'évaluation du système réalisée en 2007 selon la méthode du PEFA avait aussi mis en évidence. La constitution de l'Union des Comores et les nombreux textes régissant la gestion des finances publiques consacrent le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire en matière de gestion des finances. Cependant, ceci est loin d'être respecté dans la pratique à cause de l'inexistence de la chambre des comptes prévue par la constitution au sein de la Cour Suprême, de la faible autonomie du parlement et également de l'insuffisante capacité des structures administratives de l'Etat à fournir les informations requises au moment opportun.

##### **Un engagement de redressement des finances de l'Etat**

Les autorités nationales se sont engagées dans une démarche de redressement des finances publiques et d'amélioration du fonctionnement de l'Etat, laquelle démarche doit favoriser les conditions nécessaires au rétablissement des grands équilibres macro-économiques requis pour une croissance économique forte, susceptible de réduire la pauvreté. Cet engagement s'est approfondi avec l'adoption du DSRP et les programmes successifs avec le FMI, notamment la Facilité Elargie de Crédit (FEC). L'amélioration du fonctionnement de l'Etat et des finances publiques constitue le premier programme du premier axe du DSRP. Cet axe contient cinq principaux programmes : amélioration du fonctionnement de l'Etat et des finances publiques ; intégration et facilitation du commerce intérieur et extérieur ; amélioration de l'approvisionnement de l'énergie à faible coût ; amélioration des infrastructures économiques de base et des services de communication ; et accroissement de l'accès à l'eau potable, de l'assainissement et de la gestion durable de la ressource.

Les autorités comoriennes sont déterminées à poursuivre leurs efforts dans l'amélioration de la gestion des finances publiques au-delà de l'accord FEC. Elles ont adopté une politique visant à un renforcement de la mobilisation des recettes et à une

amélioration de la qualité des dépenses. Cette politique comporte notamment des mesures destinées à élargir l'assiette de l'impôt et à améliorer l'efficacité des administrations fiscale et douanière; des dispositions pour redimensionner les effectifs de la fonction publique de façon appropriée et des efforts en vue de maintenir sur les rails le programme de réformes soutenu par la FEC afin de faciliter l'accès à l'allégement total de la dette au titre de l'initiative PPTTE et de l'IADM. Elle comporte également des mesures destinées à renforcer la gestion de la trésorerie. Ces mesures doivent permettre d'éviter l'accumulation de nouveaux arriérés de paiements et d'apurer tous les encours d'arriérés intérieurs d'ici 2016. Un audit du stock des arriérés intérieurs a été effectué en 2008. Les autorités nationales se sont engagées à poursuivre une politique prudente en matière de dette extérieure, en s'appuyant sur les dons et les prêts hautement concessionnels. Les écarts de financement pour le restant de la période à couvrir par le programme (2010–12) devraient en conséquence être comblés par des dons de bailleurs et les décaissements au titre de la FEC; les besoins futurs de financement pour la période 2013–15 nécessiteront le maintien d'un soutien de même type et de même ampleur de la part des bailleurs de fonds.

### **L'appui des PTF**

La France et de nombreux PTF de l'Union des Comores appuient le gouvernement comorien dans la mise en œuvre des actions destinées à améliorer et renforcer le système comorien de gestion des finances publiques (GFP). Cependant, les mesures préconisées résultaient le plus souvent de recommandations issues d'études diagnostiques et d'évaluations ponctuelles de domaines spécifiques de la GFP, pilotées ou recommandées par les PTF. L'absence d'un programme global de renforcement des capacités donnait lieu à une dispersion des interventions des différents PTF. Ces interventions n'étaient pas toujours inscrites dans une vision de renforcement global de la GFP grâce à laquelle pourraient être concrétisés les objectifs du développement économique et social des Comores. Elles pouvaient contenir les faiblesses suivantes :

- les mesures sont fragmentées et partielles ;
- les mesures ne tiennent pas toujours comptes des capacités et des réalités nationales ;
- les mesures ne sont pas suffisamment définies en relation avec des normes ou critères de qualité établis à l'échelle internationale. En l'absence de références explicites à ces normes et critères, elles sont souvent peu précises ou définies de manière trop globale pour être bien comprises et mises en œuvre ;
- les actions de renforcement des capacités sont peu nombreuses et insuffisamment adaptées aux besoins.

### **L'adoption récente d'une stratégie globale de réforme des finances publiques**

Ce n'est qu'en 2011 que le gouvernement comorien a adopté une stratégie globale de réforme de la gestion des finances publiques. Cette stratégie est financée par la BAD, à travers le programme de renforcement des capacités institutionnelles (PRCI). Il faut noter que cette stratégie n'a pas fait l'objet d'une communication envers les autres parties prenantes (Parlement, société civile et ministères sectoriels). Elle reste un document technique du Ministère des finances même s'il est publié sur le site web de la Présidence de la République.

La Banque Mondiale, à travers le projet « Appui à la Bonne Gouvernance Economique » (ABGE) a financé de nombreuses activités sur la réforme du système comorien de gestion des finances publiques dont le schéma directeur informatique d'ensemble du ministère des finances afin de renforcer le système des statistiques des finances publiques. Le projet ABGE projette la réalisation de l'informatisation du circuit de la dépense publique au cours de cette année 2012. Le financement de cette opération fait apparaître un déficit de 282 000 \$<sup>17</sup>.

### **5.1.2 Interventions prévues par le DCP**

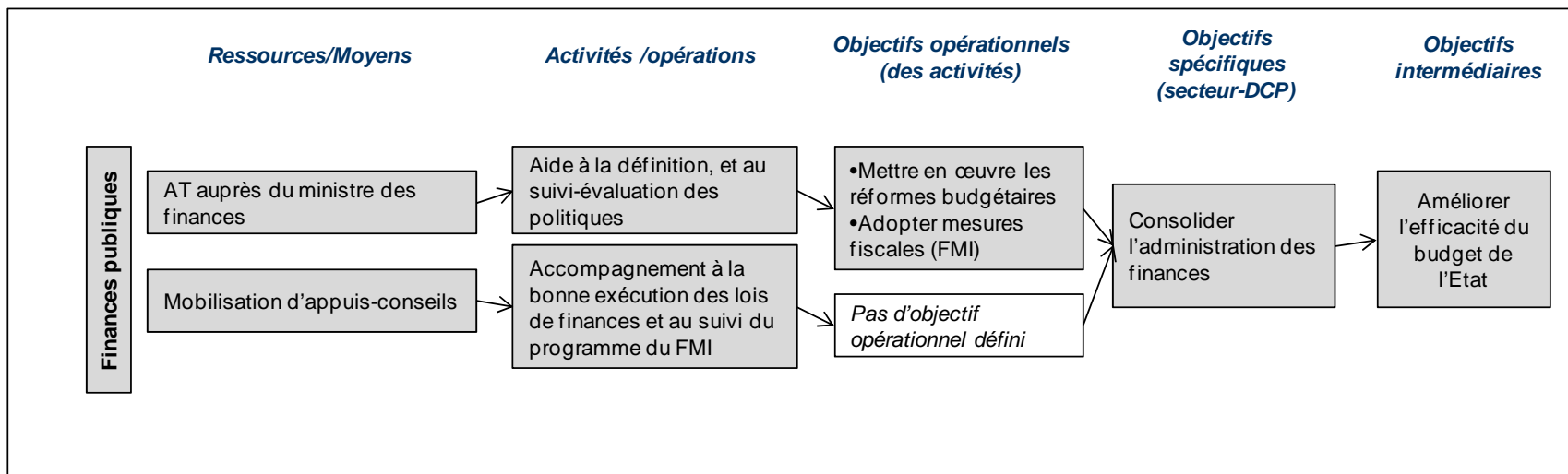
Le diagramme suivant présente le cadre logique du DCP pour le secteur des finances publiques.

La France a mis à la disposition de l'Union des Comores deux principales ressources pour permettre à celle-ci de consolider son administration des finances publiques et par conséquent d'améliorer l'efficacité de sa gestion budgétaire. En premier lieu, la France a mis en place une assistance technique de 4 ans au Ministère des finances. Cette assistance technique devait aider les autorités comoriennes à définir leur politique budgétaire et fiscale, à mettre en œuvre les réformes et à suivre le programme avec le FMI. En deuxième lieu, la France a mobilisé des appui-conseils pointus pour permettre aux autorités comoriennes d'assurer une bonne exécution des lois des finances et un bon suivi du programme avec le FMI.

---

<sup>17</sup> Il est probable qu'une demande de financement de ce déficit soit soumise à la France.

Figure 5 – Logique d'intervention – secteur des finances publiques



### 5.1.3 Interventions mises en œuvre

Dans le secteur des finances publiques, seule l'assistance technique prévue au Ministère des finances a été mise en œuvre. Les autres activités n'ont pas réalisées notamment à cause des problèmes budgétaires pour la partie française.

La France a mis à la disposition du Ministère des finances, plus particulièrement au sein de la CREF, une assistance technique ciblée sur le suivi du programme économique et financier avec le FMI. D'autre part, des bourses d'études à court et moyen termes ont été octroyées à des fonctionnaires du Ministère des finances en vue de renforcer les capacités techniques du ministère. Enfin des aides budgétaires ont été octroyées par le Trésor français pour permettre à l'Union des Comores de négocier un programme avec le FMI pour pouvoir demeurer dans la communauté financière internationale.

Les activités d'appui-conseil n'ont pas eu lieu en raison du fait que le projet FSP « post conflit » de 2 M EUR avec un volet finances publiques et un autre volet, appui à la justice, préparé et validé avec le SCAC depuis 2006, n'a pas vu le jour en raison du manque de crédits. Les autorités comoriennes et françaises ont alors réorienté les priorités et décidé de faire deux projets distincts, l'un pour la justice et l'autre pour le Ministère des finances. La situation politique en 2007 et 2008 n'a pas favorisé une accélération de la mise en place d'un projet, la priorité de l'époque était d'arriver à régler les difficultés politiques liées à la crise causée par l'autorité de l'Île Autonome d'Anjouan après les élections des gouverneurs des Îles. Ce n'est qu'en 2009, après une intervention de l'armée comorienne appuyée par des forces de la communauté internationale, notamment de l'Union Africaine, qu'il a été décidé de mettre en place un « projet d'appui aux administrations financières (PARAF) » suite à la réactivation de la coopération entre les douanes comoriennes et françaises. Tenant compte des nombreux défis auxquels est confrontée l'Union des Comores, notamment ceux liés à la modernisation de son système douanier et à l'accompagnement de sa transition fiscale, ce nouveau projet a pour objectif principal le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des Douanes, des Impôts et de la CREF. L'assistant technique principal de ce projet est conseiller du Ministre des finances affecté à la Direction Générale des Douanes.

Le projet a quatre composantes : (i) appui à la DG Douanes : renforcement de la lutte contre la fraude, intégration de l'ensemble de la réglementation douanière dans le système Sydonia++, exploitation de l'ensemble des fonctionnalités du Sydonia++, mise en place de l'interconnexion avec les services de la DGI ainsi qu'avec la brigade mixte Douanes/Impôts, formation des formateurs sur place et en France, formation sur place et en France des cadres de la douane ; (ii) appui à la Brigade mixte Douanes/Impôts : formation des cadres de la brigade mixte et appui à l'exploitation des données en provenance des douanes ; (iii) appui à la CREF : équipement en matériel et en logiciels des services de la CREF, appui à la production d'un manuel de procédure d'élaboration des statistiques des finances publiques et formation sur place ou à l'extérieur des cadres de la CREF ; (iv) management du projet.

#### 5.1.4 Interventions des autres PTF

Dans le domaine des finances publiques, les interventions des autres PTF ont été importantes.

**La Banque Africaine de Développement** finance deux projets en cours de réalisation dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance en matière de GFP : le projet de renforcement des capacités institutionnelles (PRCI) et le projet d'appui aux réformes économiques et de gouvernance financière (PAREGEF).

**La Banque Islamique de Développement** est partie prenante de la réforme du système comorien de gestion des finances publiques. Elle a financé une mission d'investigation de haut niveau qui a eu lieu en 2010. Elle est disposée à fournir et à financer une assistance technique. Elle a appuyé la CREF en 2011 à travers la mise à la disposition de cette dernière d'un assistant technique pour le suivi du programme économique et financier avec le FMI à la fin du contrat de l'AT de la coopération française.

**La Banque mondiale** a financé de nombreuses missions d'assistance technique pour la réforme de la GFP et pour le renforcement des capacités techniques entre 2005 et 2007. Les activités d'assistance technique portent, entre autres, sur la réforme de la nomenclature budgétaire et son harmonisation entre les diverses entités de l'Union, l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau plan comptable de l'Etat, l'élaboration d'un manuel sur la gestion de la trésorerie, l'élaboration d'un manuel de la gestion budgétaire au niveau des trésoreries, l'élaboration d'un manuel de contrôle de gestion au niveau du trésor,... Ces outils modernes ne sont pas totalement mis en œuvre. En 2009, un projet « Appui à la Bonne Gouvernance Economique (ABGE) a été mis en place pour soutenir les programmes de réforme de GFP et de la fonction publique du gouvernement. Les objectifs de développement de ce projet sont d'accroître l'efficacité, la responsabilisation et la transparence de la gestion des finances publiques, et d'améliorer la gestion de la masse salariale et des ressources humaines de la fonction publique. Les bénéficiaires directs sont les institutions chargées de la gestion des ressources publiques et de l'administration, en particulier les services du budget et du Trésor de l'Union et des îles, la CREF, la HA-FOP, le Ministère de la Fonction publique et les DAFs des ministères.

**Le Fonds Monétaire International** a financé de nombreuses missions d'assistance technique notamment pour l'élaboration d'un plan d'action pour renforcer les capacités nationales en matière des statistiques des finances publiques, la formulation d'un plan d'action pour la réforme fiscale ainsi que l'évaluation du système national de gestion des finances publiques.

**L'Union Européenne** a financé une mission d'évaluation du système national de GFP selon la méthodologie PEFA et a octroyé des aides budgétaires pour apurer les arriérés des salaires des enseignants en 2007. Elle a financé également une mission qui auditaient les arriérés de paiement intérieurs et proposait un plan d'apurement et se prépare à appuyer une assistance technique permanente à la CREF pour la période 2012-2014. L'UE finance aussi un projet de renforcement des capacités de gestion du développement qui a démarré en 2010. Ce projet entend intervenir dans la mise en place des structures, sur le renforcement des capacités humaines en matière de

gestion de développement et dans l'élaboration du cadrage macro-économique. L'UE apporte également un appui financier au projet de renforcement des capacités en matière de gestion du développement géré par le PNUD.

Le **PNUD** finance un projet de renforcement des capacités nationales en matière de gestion du développement. Comme l'APLACO, ce projet vise à accompagner la modernisation des administrations en charge de la planification, de la gestion et du suivi-évaluation du développement en vue de l'optimisation des ressources publiques et des projets/programmes de développement.

### **5.1.5 Résultats obtenus dans le secteur**

L'instabilité institutionnelle et politique aux Comores constitue un contexte difficile pour la coopération internationale en général et celle avec la France en particulier. Elle affecte directement les résultats de celle-ci puisqu'ils dépendent en partie de la qualité et de la durabilité des institutions publiques.

Les résultats de la coopération française au Ministère des finances sont mitigés. Celle-ci a permis à l'Union des Comores de renouer avec la communauté financière internationale à travers un appui technique de haut niveau qui a favorisé la réussite d'importants dossiers que le ministère en charge des finances avait à traiter et à faire aboutir. Il s'agit notamment :

- de la coordination et des négociations avec les différentes missions du FMI sur les programmes « post conflit » et FRPC ;
- de la dette extérieure notamment le dossier des arriérés de la BAD dont l'aboutissement a permis la conclusion du programme post conflit avec le FMI ;
- de l'appui à la CREF à travers la consolidation de l'information économique et financière et l'élaboration du TOFE ;
- de la formation des cadres du Ministère des finances.

En dépit de ces effets positifs, l'assistance n'a pas fourni des résultats pérennes. Le Ministère des finances continue à avoir besoin d'une assistance dans les mêmes domaines. A la fin de sa mission, le même assistant technique a été engagé par le Ministre des finances sur recommandation du chef de mission du FMI pour élaborer le TOFE et suivre le programme FEC. Il est difficile d'admettre que la même assistance technique reste en place pour une longue durée (plus de 4 ans) sans qu'il y ait de transferts de compétences. Outre cette critique de l'assistance technique, il faut aussi souligner, du côté national, un manque de motivation et des capacités limitées de la part des principaux bénéficiaires qui n'incitent pas au perfectionnement des cadres.

## 5.2 Analyse des interventions

### 5.2.1 Une assistance technique prolongée au Ministère des finances

#### *Description*

<b>Opérateur :</b>	MAEE (avec gestion par le SCAC)
<b>Bénéficiaires :</b>	Ministère Comorien des Finances ; CREF ; Fonctionnaires ayant bénéficié des bourses de formation
<b>Durée initiale du projet :</b>	Mars 2006 à mars 2010
<b>Prolongation du projet :</b>	Avril 2010 à septembre 2010
<b>Montants déboursés :</b>	870 000 €.

#### *Contexte et historique du projet*

En 2006, la première priorité pour les Comores restait la poursuite de l'exécution du programme de surveillance prolongé au 31 décembre 2006 et la mise en œuvre des recommandations de la dernière mission du FMI de juillet 2006 en vue d'aboutir avant la fin de l'année à entamer des négociations avec le FMI pour la signature d'un programme FRPC. Le pays avait une opportunité de voir, au terme de deux ans, sa situation budgétaire et financière assainie, une situation économique favorable avec l'appui des bailleurs de fonds et son endettement annulé dans le cadre du processus IPSTE. La nouvelle politique budgétaire sera alors orientée sur la maîtrise des dépenses, la réalisation de résultats mesurables à moyen terme, le renforcement de l'efficacité et de la transparence dans la gestion publique, et le renforcement du contrôle budgétaire en vue d'améliorer l'efficacité du budget de l'État.

Des réformes étaient en cours, avec le soutien de la Banque mondiale, afin de rationaliser la dépense publique et d'améliorer la qualité du service rendu dans un contexte de redressement des finances publiques. Ces réformes portaient sur la mise en place d'une nouvelle approche budgétaire, sur l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire et sur le contrôle interne et externe. Pour maîtriser efficacement l'évolution des dépenses publiques, le gouvernement s'engageait à réduire le poids relatif de la masse salariale, à gérer efficacement la dette publique et à rationaliser les dépenses publiques. La nouvelle approche budgétaire du gouvernement s'articulera alors autour de trois axes principaux : le financement des programmes du gouvernement et non plus des structures, l'affectation des moyens en fonction des objectifs à atteindre et la mise en place d'indicateurs de performance avec la détermination de cibles annuelles précises.

La période à venir était décisive pour les Comores du point de vue économique et financier. Dans cette perspective, la France mettait à disposition du Ministère des Finances un Assistant Technique de haut niveau, qui avait pour mission d'aider à la définition des politiques, à leur suivi et à leur évaluation. L'assistance auprès du Ministère des finances et du budget devait notamment porter 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 finances et le suivi du programme : renforcement de la coopération entre les régies des impôts et des douanes, vérification du statut des régies autonomes, amélioration du suivi statistique, réforme des services de la douane, dettes croisées.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

Selon la lettre de mission, l'Assistant technique doit appuyer le Ministère dans la définition, le suivi et l'évaluation de la politique en matière de finances publiques, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des réformes préconisées par le programme du FMI. Dans ce cadre, les principales activités consistent à réaliser les travaux suivants:

- Suivi et analyse des indicateurs et repères quantitatifs et qualitatifs du programme en cours avec le FMI et propositions de mesures en vue du respect de ce programme.
- Préparation et suivi des missions de revue du programme avec les IBW.
- Elaboration du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).
- Participation à l'élaboration du budget annuel et suivi de son exécution.
- Participation à l'élaboration et à la négociation d'un plan du traitement de la dette.
- Suivi et mise en œuvre du volet Finances publiques du projet FSP « post-crise ».

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

L'assistance technique s'est effectuée dans un contexte d'alternance démocratique du pouvoir, consacrée par l'élection du Président Sambi en 2006, et de changements fréquents de ministres des finances, cinq ministres s'étant succédé de 2006 à 2010. Toutefois, les relations avec ces différents Ministres ont été empreintes de confiance. D'ailleurs, en reconnaissance du travail accompli, l'Assistant technique a été promu au grade de « Chevalier de l'Ordre du Croissant Vert des Comores ».

Le rattachement direct au Ministre a permis d'évoluer plus aisément au sein des différentes directions. Les contacts et les relations avec les Conseillers, les Directeurs et les Cadres Nationaux des différentes administrations financières ont été quotidiens, et en général bons. Des contacts avec le Gouverneur et le Vice Gouverneur de la Banque Centrale ont été bons et fructueux.

Les relations avec l'attaché de coopération, chargé du secteur économique et financier, et le COCAC ont été bonnes. Des contacts réguliers avec l'AFD et le Poste d'Expansion Economique ont porté sur la fourniture et l'analyse des informations notamment sur les finances publiques et le programme avec le FMI. Le SCAC organisait au moins une réunion mensuelle au cours de laquelle tous les assistants techniques de la Coopération française échangeaient des informations quant à l'évolution de leurs activités sectorielles.

Des contacts directs par e-mails ou lors des missions aux Comores ont eu lieu avec les experts de la Banque Mondiale, de la BAD et le conseiller de l'Union européenne sur l'état d'avancement des dossiers et la fourniture des informations. L'assistant technique entretenait des relations directes et régulières avec l'économiste du PNUD chargé de la coordination et de l'harmonisation des différentes interventions des

baillleurs de fonds, en particulier dans le renforcement des capacités et la réforme de la gestion des finances publiques.

### *Interventions des autres PTF*

Entre 2005 et 2007, de nombreuses activités de renforcement des capacités et de réforme en gestion des finances publiques ont été entreprises par le PNUD et par la Banque Mondiale. Le PNUD équipait les diverses administrations chargées des questions budgétaires (directions du budget et trésor de l'Union et des Iles Autonomes) en matériels informatiques à travers fiduciaire d'appui institutionnel.

La Banque Mondiale a financé deux mini-projets pour appuyer les réformes de la gestion des finances publiques. Les activités réalisées ont permis d'harmoniser les nomenclatures budgétaires et d'élaborer des guides sur la gestion de la trésorerie, sur le contrôle budgétaire et le contrôle interne au niveau des trésoreries. Un nouveau plan comptable a été élaboré avec l'appui d'un consultant international. Ce dernier a animé de nombreuses formations sur ce guide en vue de faciliter son opérationnalisation. Le Comité budgétaire, organe informel mais qui était le cadre unique de concertation en matière budgétaire, fonctionnait grâce à un appui financier de la Banque Mondiale tiré des fonds d'un de ces projets. Cet organe réunissait mensuellement les responsables supérieurs des trésors et des directions du budget des diverses entités (Union et Iles Autonomes). Il était présidé par le Secrétaire Général du Ministère des finances de l'Union et son secrétariat était assuré d'une manière permanente par le directeur général du budget de l'Union. Cet organe consolide l'information financière pour établir le TOFE, mène les négociations avec le FMI et pilote les réformes budgétaires.

### *Principaux résultats atteints*

L'assistance technique française au Ministère des finances a permis d'opérationnaliser la CREF, (structure qui a été recommandée par le FMI depuis 2005 et dont la création prenait du temps) pour libérer la direction générale du budget des missions qui n'entraient pas dans ses compétences institutionnelles et permettre à cette dernière de se consacrer entièrement au pilotage, à la gestion et au suivi budgétaire. Un décret présidentiel de 2007 précise enfin les missions la CREF qui sont : (i) la collecte et la compilation des informations économiques, financières et fiscales émanant des différentes structures du Ministère des finances de l'Union et des îles autonomes, de la Banque Centrale des Comores et des services des autres ministères ; (ii) la vérification des informations reçues, le traitement et la consolidation de ces informations pour la confection d'un tableau mensuel des opérations financières de l'Etat (TOFE) destiné à l'information du Ministre des finances et du FMI ; (iii) la coordination des missions du FMI ; (iv) le suivi des réformes structurelles en relation avec les services techniques des différents ministères ; (v) l'animation du comité budgétaire, qui réunit tous les directeurs généraux des ministères des finances de l'Union et des îles autonomes, et dont la mission est de valider l'information consolidée et de proposer au Ministre la prise de décision. Ce même décret précise que la CREF est rattachée directement au Ministre et qu'elle est dirigée par un secrétaire permanent qui a rang de secrétaire général du ministère.

L'assistant technique a assumé la fonction de coordonateur de la CREF à la demande des autorités, avec l'accord de l'Ambassadeur et du SCAC, en attendant la nomination d'un national qui est finalement intervenue fin août 2009. Bien que n'étant plus coordonateur de la CREF à partir de fin août 2009 puisqu'un fonctionnaire comorien était nommé à la tête de la CREF, l'AT français reste l'interlocuteur direct du FMI en même temps que le secrétaire permanent, et ce, semble-t-il, à la demande du FMI étant donné que ce dernier ne disposait pas des compétences techniques et stratégiques nécessaires.

L'assistant technique français a également favorisé la formation de nombreux agents et cadres supérieurs du Ministère des finances par la coopération française. Il s'agit particulièrement :

- des formations sur place en bureautique et informatique à destination des secrétaires du ministère des finances ;
- des formations dans les universités et instituts français (1 au CERDI en GPE, 1 en informatique) ;
- des formations aux écoles financières africaines : (1 à l'ENAREF de Ouagadougou ; 2 à l'ENA d'Abidjan et 1 à l'école de douane de Casablanca) ;
- Une bourse pour une formation de courte durée au CISAP.

En plus de ces formations, le SCAC a financé en 2009 :

- une mission de négociation de partenariat entre la douane comorienne et française ;
- une mission d'étude de la DGI comorienne sur le logiciel utilisé par la DGI du Benin en juillet 2009.

### *Principales difficultés rencontrées*

La charge de travail de l'assistant technique a été très importante. Les activités menées ont dépassé, dans certains cas, celles qui étaient prévues dans la lettre de mission dans la mesure où pour être efficace, il fallait s'adapter aux urgences et faire de la substitution en lieu et place des nationaux à la demande du Ministre. L'essentiel des travaux de la CREF se fait au rythme des échéances des programmes, et convergent vers la satisfaction des objectifs de ces programmes avec des horaires marathons<sup>18</sup>.

Les changements fréquents des ministres ont constitué également un obstacle sérieux au moment où chaque nouveau ministre arrivait avec un nouveau cabinet ; ce qui nécessite temps important pour la compréhension des dossiers de la part de nouveaux « arrivés ». Le niveau insuffisant en matière de polyvalence des cadres de l'administration comorienne, particulièrement au niveau de la CREF ainsi que l'effectif très réduit du personnel de la CREF constituent un obstacle quant à l'organisation efficace et la rentabilité de l'assistance technique. Cela n'a pas permis à l'assistance

---

<sup>18</sup> Journées continues allant jusqu'à une heure du matin pour reprendre le lendemain à 9 heures y compris le samedi et le dimanche en cas de mission du FMI.

technique de transférer les capacités au personnel local de manière structurée, adoptant souvent un rôle de substitution.

Le nombre réduit des bourses de formation (court et long termes) et la non effectivité du projet FSD « Gouvernance et Finances Publiques » (alors que ce projet a été prévu et instruit, mais pour des raisons peut être budgétaires, n'a pas pu être mis en place) ont réduit considérablement la visibilité de l'action de la France au niveau du ministère des finances en dépit des efforts déployés par l'assistance technique pour appuyer et suivre le programme FEC qui constitue la priorité première des autorités comoriennes.

#### *Pérennité des interventions*

Les résultats obtenus, bien qu'ils soient largement positifs, montrent bien que les interventions ne sont pas pérennes du fait qu'il faudrait renouveler la même assistance afin d'appuyer la CREF dans le suivi du programme économique avec le FMI. Il convient de préciser que l'appui à la CREF constituait l'activité principale de l'assistant technique.

L'AT est restée marquée par une substitution qui n'a pas résolu le problème des capacités insuffisantes des administrations Cette assistance doit être bien structurée de manière à assurer convenablement un transfert de compétences. Cela demandera aux autorités comoriennes de choisir des homologues capables d'assurer la relève dès que le contrat de l'assistant technique se terminera. L'assistance technique pourrait suivre la forme d'une mission de « coaching » pour accompagner la réforme.

### **5.2.2 Des aides budgétaires du Trésor français qui ont aidé l'Union des Comores à demeurer dans la communauté internationale**

Durant la période 2006-2010, deux aides budgétaires globales (ABG) ont été effectuées par le Trésor français, l'une en 2008 et l'autre en 2009.

#### *Description*

<b>Opérateur :</b>	Trésor français (avec gestion AFD)
<b>Bénéficiaires :</b>	Budget de l'Etat ; fonctionnaires ayant des arriérés de salaires
<b>Montant du projet :</b>	ABG 1 : don de 1,6 M EUR en 2008 ABG 2 : don de 2 M EUR en 2009
<b>Durée du projet :</b>	dates limites de versement des fonds fixées au 31 décembre 2008 et au 31 décembre 2009
<b>Signatures avec le partenaire :</b>	29 mai 2008 et 5 mars 2009
<b>Montants déboursés :</b>	1,6 M EUR et 2 M EUR
<b>Ciblage aide budgétaire :</b>	ABG 1 : apurement partiel des arriérés de l'UC vis-à-vis de la BAD ABG 2 : apurement des arriérés de l'UC vis-à-vis de l'AFD à hauteur d'environ 1 M EUR et paiement d'arriérés de salaires de fonctionnaires à hauteur du solde du financement.

## *Contexte et historique du projet*

### *Contenu du DCP*

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

### *Situation du pays*

Après la tentative de sécession d'Anjouan en 1999, l'accord de réconciliation nationale de Fomboni en 2001 avait marqué le début d'une période de relative stabilité institutionnelle. Mais l'élection, non reconnue sur le plan national, d'Anjouan, avait provoqué une intervention internationale sous l'égide de l'Union Africaine. Pays considéré en sortie de crise en 2006, le pays a été en crise durant les années 2007 et 2008 et pouvait être considéré comme en sortie de crise durant les années 2009 et 2010.

### *Besoin du pays*

**ABG 1 :** Au 31 juillet 2007, la dette publique extérieure de l'Union était estimée à 284 MUSD, dont 49 MUSD d'arriérés. Le stock de la dette représentait 73% du PIB. La dette multilatérale représentait 82% du stock total ; la dette bilatérale 18%. Une mission du FMI de novembre 2007 avait souligné l'attente existante pour que les autorités montrent leur ferme volonté d'assainir les finances publiques et de réduire la masse salariale.

Bien que l'AID soit le principal créancier avec 40,8% de l'encours multilatéral, les Comores n'avaient pas d'arriérés vis-à-vis de l'AID 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 acceptés des accords de rééchelonnement. La BAD restait le seul créancier pour lequel un accord restait à élaborer.

**ABG 2 :** En décembre 2009, le FMI avait approuvé un programme octroyant à l'Union un montant total de 5,3 MUSD, dans le cadre d'une Aide d'Urgence Post-Conflict (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.

### *Position française*

**ABG 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 MUSD. Il restait 8 MUSD à faire financer par d'autres bailleurs et une conférence s'est réunie le 28 novembre 2007 à Paris sous l'égide de la France pour combler ce déficit. Malgré la faiblesse des montants en jeu, une requête auprès de 24 bailleurs de fonds bilatéraux pour contribuer à l'apurement des arriérés de la BAD, n'avait suscité que deux réponses, l'une négative de l'Allemagne, l'autre d'attente des Pays-Bas.

ABG 2 : Etant donné la position du FMI, 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. La demande de versement des fonds devait être accompagnée d'un « courrier attestant de la tenue des réunions mensuelles de la Cellule des Réformes Economiques et Financières (CREF), élargie aux Directeurs du Budget de l'Union et des îles autonomes, auquel seront annexés les rapports mensuels d'exécution budgétaire transmis par l'Union et les îles autonomes à la CREF »<sup>19</sup>. La répartition entre les comptes « salaires » dédiés de l'Union et des îles autonomes devait respecter la quote-part des recettes à partager prévue dans la loi de finances, soit 37,5% pour l'Union, 27,5% pour la Grande Comore, 25,7% pour Anjouan, et 9,4% pour Mohéli.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

Pour la France, l'objectif de base était que l'Union des Comores 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 (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance). Les objectifs spécifiques étaient d'abord d'apurer les arriérés vis-à-vis de la BAD et de l'AFD.

A l'objectif global de stabilisation macro-économique, on peut ajouter un objectif de stabilité sociale. Si la masse salariale de la fonction publique est certainement beaucoup trop importante par rapport aux recettes de l'Etat, le non paiement des salaires risque aussi d'engendrer des troubles sociaux difficiles à maîtriser. Une partie de l'ABG 2 a été ciblée sur ce point et divers autres PTF participent à ce paiement des salaires des fonctionnaires (Cf. infra « Interventions des autres PTF »)

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

L'ABG pose en principe peu de problèmes de mise en œuvre. Il s'agit surtout d'un travail de surveillance du respect des conditionnalités assuré localement par l'AFD.

---

<sup>19</sup> Convention UC – AFD du 5 mars 2009.

*Interventions des autres PTF*

En dehors des aides du Trésor, la France est également intervenue durant la période par des aides budgétaires du MAEE pour un montant de 3 570 000 € qui se décompose ainsi :

2006	Elections	1 000 000 €
	Salaires fonctionnaires	1 000 000 €
2007	Elections	450 000 €
2008	Salaires fonctionnaires	825 000 €
2009	Elections	300 000 €
2010	0 €	

En juin 2011 une aide budgétaire du MAEE de 400 000 € a eu pour objectif de renforcer le fonctionnement des institutions par la mise en place : (i) d'un conseil juridique pendant deux ans pour le pilotage d'une évolution institutionnelle ; (ii) de moyens pour réaliser dans ce domaine des études ou des propositions d'actions ; (iii) d'un suivi de la mise en œuvre des textes d'application des lois de décentralisation. D'autre part, l'UC a obtenu des aides budgétaires de différents pays. Ainsi pour les années 2008 et 2009 les aides suivantes ont été relevées par la Direction Générale du Trésor :

**Aides budgétaires 2008 et 2009 dans l'Union des Comores**  
(Francs comoriens convertis en 1000 € au taux de 492 FC = 1 €)

Pays	2008	2009	Dont utilisé en salaires
<b>Bilatéraux</b>			
France	825	2 187	825+985
UE	2026	2 236	2026
Koweït-Quatar...	677	2 307	266
Chine	1016	-	1016
<b>Multilatéraux</b>			
FMI	3 711	3 768	3 711
BAD	-	2 547	
<b>Total</b>	<b>8 255</b>	<b>13 045</b>	

Source : Direction du Trésor

### *Principaux résultats atteints*

L'ABG a 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.

Le prêt BAD, dont le remboursement des arriérés était ciblé par l'ABG 1 avait permis de financer la réalisation du port de Mutsamudu à Anjouan, seul port en eau profonde de l'Union. On ne peut certes pas considérer que l'aide budgétaire a été un moyen de réaliser ce port. On peut néanmoins penser que la BAD sera plus facilement disposée à accorder des prêts pour de nouvelles réalisations que s'il y avait eu défaut de paiement.

La seconde aide budgétaire a permis non seulement d'apurer des arriérés vis-à-vis de l'AFD, mais de régler des arriérés de paiement des fonctionnaires. Pour une fonction publique dont les problèmes de versement des rémunérations provoquent des difficultés pour le fonctionnement des services, cette aide, qui a aussi été soutenue par plusieurs aides du MAEE ciblée sur les arriérés de paiement des fonctionnaires, était importante.

### *Des aides budgétaires essentielles mais peu prévues par le DCP*

On constate à la fois l'importance de cette aide budgétaire Trésor pour la coopération franco-comorienne et en grande partie son absence des prévisions et de la programmation dans le DCP. Les aides budgétaires apportées par le MAEE n'étaient pas non plus programmées.

### *Un élément important de la coopération franco-comorienne*

On peut souligner le rôle de premier plan de la France qui, pour permettre à l'UC de poursuivre ses négociations avec le FMI, a accepté de jouer le rôle de chef de file dans le traitement des arriérés de l'UC et de contribuer financièrement à leur apurement. La France a d'ailleurs été le premier bailleur à accorder une ABG à l'UC en soutien à son programme 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. Les contributions des pays du Moyen-Orient et de la Chine ont également été importantes.

L'ABG permet aussi à la France de suivre la situation financière d'un Etat rattaché à la zone euro puisque « L'Union s'engage à fournir à l'AFD les informations que celle-ci pourra raisonnablement demander sur la situation de sa dette publique intérieure et extérieure, ainsi que sur la situation des emprunts qu'elle aura garantis »<sup>20</sup>.

### *Une forte coordination des acteurs français*

On constate dans le cas de l'ABG une forte coordination des interventions des différents acteurs français :

- Les missions ABG 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'ABG sont examinés.

---

<sup>20</sup> Convention 29 mai 2008.



- 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'AFD<sup>21</sup>.
- La participation des représentants sur place (Ambassade, AFD) est importante.

### *Principales difficultés rencontrées*

Si les aides budgétaires n'ont pas présenté de difficultés particulières de mise en œuvre, 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.

### *Pérennité des interventions*

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.

### *L'ABG en tant qu'outil de la Coopération française*

Il est utile de s'interroger sur le choix des instruments utilisés par l'aide française. Dans le cas présent l'ABG finance les intérêts d'un prêt pour des travaux qui étaient essentiels pour le développement économique des Comores (le port en eau profonde de Mutsamudu). On pourrait penser que la visibilité de l'aide française aurait été plus grande si une participation au financement du port sous forme de subvention avait été réalisée *a priori* plutôt qu'une aide *a posteriori*. En fait, ce choix était théorique, car une subvention pour les travaux du port d'un même montant que l'ABG accordée, n'aurait sans doute pas empêché une ABG ultérieure.

Le problème de fond, que ne résout que temporairement l'ABG, est le déficit structurel de l'Etat comorien. Le Gouvernement comorien sait que la « Communauté internationale » lui viendra en aide. Dans la situation des finances de l'Etat de 2008 puis de 2009, il était certain que d'autres ABG seraient nécessaires.

On peut penser que cette ABG devrait plus être prise en charge par les bailleurs multilatéraux que par la coopération française, et être associée à la mise en œuvre d'un programme précis de réforme de l'Etat.

---

<sup>21</sup> 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 ».



Annexe 1: Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE)



## 04

**TABLEAU DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES CONSOLIDÉES DE L'ÉTAT  
ET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (EN MILLION FC)**

(SOURCES : MINISTÈRE DES FINANCES, BCC, FMI)

<b>RUBRIQUES</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009*</b>
<b>RECETTES TOTALES (DONS INCLUS)</b>	<b>32 578</b>	<b>41 965</b>	<b>44 915</b>
<b>RECETTES INTÉRIEURES</b>	<b>21 160</b>	<b>23 379</b>	<b>26 402</b>
Recettes fiscales	16 678	18 288	20 515
Recettes non fiscales	4 482	5 091	5 887
Recettes exceptionnelles	-	-	-
<b>DONS EXTÉRIEURS</b>	<b>11 418</b>	<b>18 586</b>	<b>18 514</b>
Aides (budgétaire et non budgétaire)	2 125	2 857	7 743
Financement de projet (y compris assist. tech., autres dons)	9 293	15 729	10 771
<b>DÉPENSES TOTALES ET PRÊTS NETS</b>	<b>37 961</b>	<b>46 283</b>	<b>43 879</b>
<b>DÉPENSES COURANTES</b>	<b>27 298</b>	<b>29 799</b>	<b>34 609</b>
Dépenses courantes primaires	23 896	26 490	29 880
Personnel	15 392	15 690	17 246
Biens et services	5 122	8 122	7 647
Transferts	3 382	2 678	5 087
Intérêts sur la dette (intér. et extér.)	778	1 127	1 086
(Dont extérieure)	(610)	(976)	(731)
Autres dépenses (y.c assist. tech. hors projet)	2 624	2 092	3 543
<b>DÉPENSES EXCEPTIONNELLES</b>	-	-	-
<b>DÉPENSES EN CAPITAL</b>	<b>10 663</b>	<b>16 484</b>	<b>8 851</b>
Financées/ressources intér. (budgétaires)	1 226	1 759	1 563
Financées/ressources ext. (dons, emprunts)	8 059	14 725	7 238
Financées/fonds de contrepartie	1 378	-	50
<b>PRÊTS NETS</b>	-	-	<b>419</b>
<b>SOLDE PRIMAIRE (HORS DONS)</b>	<b>- 3 962</b>	<b>- 4 870</b>	<b>- 5 142</b>
<b>SOLDE GLOBAL BASE ENGAGEMENT (DONS INCLUS)</b>	<b>- 5 383</b>	<b>- 4 318</b>	<b>1 036</b>
Dons exclus	- 16 801	- 22 904	- 17 059
<b>ARRIÉRÉS</b>	<b>4 592</b>	<b>3 177</b>	<b>586</b>
Intérêt sur dette extérieure	118	511	- 278
Sur dette intérieure	4 474	2 666	864
<b>REPAIEMENT D'ARRIÉRÉS</b>	-	-	-
<b>SOLDE GLOBAL (BASE CAISSE)</b>	<b>- 791</b>	<b>- 1 141</b>	<b>1 622</b>
Dons exclus	- 12 209	- 19 727	- 16 892
<b>FINANCEMENT</b>	<b>499</b>	<b>1 635</b>	<b>- 1 548</b>
<b>EXTÉRIEUR (NET)</b>	<b>- 226</b>	<b>130</b>	<b>- 2 670</b>
Tirages sur prêts	1 391	1 088	18
Amortissement de la dette	- 2 055	- 2 248	- 2 028
Financement exceptionnel	-	-	-
Dette Extérieure Discussions en cours	-	-	602
Variation des arriérés (en principal)	438	1 290	- 1 254
<b>INTÉRIEUR (BANCAIRE ET NON BANCAIRE)</b>	<b>725</b>	<b>1 506</b>	<b>1 121</b>
<b>ÉCARTS DE FINANCEMENT</b>	<b>292</b>	<b>- 494</b>	<b>- 74</b>

\* Chiffres provisoires



## **6. Le secteur de l'enseignement supérieur : un secteur en évolution**

---

### 1.1 Analyse sectorielle

#### 1.1.1 Contexte

##### **Absence de stratégie sectorielle de l'enseignement supérieur**

Il n'existait pas de véritable stratégie de l'enseignement supérieur, avant la création de l'Université des Comores (UDC) en 2003. Celle-ci doit remplir les principales missions suivantes :

- 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, dans le cadre de la stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté ;
- Contribuer efficacement à l'insertion des Comores dans la communauté Scientifique internationale, en encourageant, entre autres les accords et les échanges interuniversitaires.

La loi n°94-035 portant orientation sur l'éducation, seul document de référence qui existait, reste quelque peu vague. Elle stipule seulement, en son article 30, que l'enseignement supérieur a pour mission la formation des cadres de haut niveau, intermédiaires ou supérieurs. Ainsi l'UDC a été créée sans aucune stratégie ni pour elle-même ni pour l'enseignement supérieur. Cela a suscité la crainte (voir même l'opposition) de plusieurs citoyens comoriens et des PTFs, dont la France et ce, malgré la volonté des autorités comoriennes. Ces dernières ont créé une surtaxe de 50 KMF par kilogramme de riz qui était directement affectée à une subvention à l'UDC. Cette taxe n'avait pas connu le soutien nécessaire de la part de nombreux citoyens et des PTFs craignant un renchérissement du coût de la vie. Elle a été complètement supprimée juste après l'alternance démocratique de 2006 ayant conduit au pouvoir le Président Sambi.

##### **Une université toute jeune, mais en constante progression**

A sa création, l'Université a été structurée en Facultés, Instituts et École: faculté de Lettre et des Sciences Humaines ; faculté de Droit et de Sciences Économiques ; faculté de Sciences et Techniques ; faculté Imam Chafiou ; Institut de formation des enseignants et de recherche en éducation (IFERE) ; Institut Universitaire de Technologie (IUT) ; école de Médecine et de Santé publique (EMSP) et Centre Universitaire de Formation Professionnelle (CUFOP). Il faut attendre 2008 pour que l'École d'Enseignement Supérieur de Patsy (basée à Anjouan) intègre l'UDC par un décret présidentiel. Ce même décret crée deux pôles universitaires: pôle universitaire

d'Anjouan et pôle universitaire de Mohéli. Le site universitaire d'Anjouan compte aujourd'hui 758 étudiants (soit près de 14%) et 49 enseignants (soit près de 19%). En 2010, l'UDC comptait près de 5500 étudiants contre moins de 1300 à sa création en 2003. Le tableau suivant présente l'évolution des élèves d'une année à l'autre depuis la création de l'UDC. Selon les estimations des services administratifs de l'UDC et de la direction générale de l'enseignement supérieur, l'UDC aura un effectif de plus de 9 000 étudiants, toutes disciplines confondues.

#### Evolution des effectifs des étudiants de l'UDC de 2003 à 2010

Année	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Effectif	1257	2083	2378	2796	2936	3221	3927	5456
%		66%	14%	17%	5%	33%	0,30%	27,53%

#### Des conditions difficiles de travail

L'enseignement supérieur est confronté à certaines difficultés qui peuvent se résumer comme suit: l'insuffisance des capacités d'accueil et l'éparpillement des sites ; l'insuffisance des qualifications des enseignants chercheurs ; l'insuffisance de qualification dans les capacités de gestion et d'administration ; l'insuffisance, voire l'absence dans certains domaines de spécialité, de bibliothèques universitaires, de salles spécialisées ou polyvalentes, de laboratoires scientifiques ; l'état embryonnaire de la recherche universitaire ; la non appropriation par les chercheurs des outils de recherche modernes ; la très faible participation des chercheurs comoriens aux colloques et séminaires scientifiques régionaux et internationaux ; l'absence d'une stratégie nationale de la recherche ; l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières ; l'absence de sponsors pour le financement de la recherche ; l'accès limité des institutions de recherche aux NTIC ; les formations professionnalisantes, qui n'ont pas bénéficié jusqu'ici de l'attention requise ; l'inexistence d'équipements, ainsi que d'aires de loisirs et de sports. Elles ont pour principales causes l'insuffisante autonomie financière, l'insuffisante préparation de sa création et l'absence de vision stratégique pour l'avenir.

#### Un suivi très difficile

Certains étudiants sont contraints de s'expatrier, principalement en France, à Madagascar, au Sénégal ou dans des pays arabes, afin d'y poursuivre leurs études en 2ème cycle, faute d'offre locale de formation à ce niveau, même si des Masters ont été ouverts dans quelques composantes où les ressources humaines le permettent (en économie, droit, sciences islamiques et biodiversité)<sup>22</sup>. Parallèlement, d'autres émigrent dans des pays francophones et arabophones dès la première année de l'enseignement supérieur<sup>23</sup>. Cela entraîne un coût très élevé pour les familles qui prennent totalement en charge le financement de la formation. Depuis 1994, l'Etat n'octroie plus de bourses aux étudiants pour raisons budgétaires. Le Ministère de

<sup>22</sup> Dix-sept étudiants seulement sont inscrits en 2010-11 en Master (deuxième année du Master *Biodiversité*). Cependant, quatre Masters devraient être ouverts lors de la rentrée 2011-12 : deux dans le domaine du droit, ainsi qu'un Master *Banque et finance* et un Master *Développement économique et aménagement rural*.

<sup>23</sup> On estime à plus de 1000 étudiants à l'étranger.



L'Education ne contrôle pas suffisamment les flux des étudiants et les formations poursuivies à l'extérieur. Beaucoup d'étudiants évoluent dans des pays avec lesquels il n'y a pas eu d'accord de coopération culturelle et pédagogique. Ces étudiants sont exposés à des conditions de vie et d'études très difficiles, entraînant en conséquence des taux élevés d'échec et d'abandon. Les principaux pays d'accueil sont: Madagascar, le Maroc, l'Egypte, le Soudan, le Sénégal, la Guinée, l'Algérie et la France. La Chine attribue quelques bourses à des jeunes bacheliers comoriens, pour des formations scientifiques et techniques. Depuis deux ou trois ans, des familles comoriennes y envoient, à leurs propres frais, leurs enfants pour suivre des études supérieures.

Des établissements et des instituts privés d'enseignement supérieur ouverts à l'échelle nationale accueillent également des jeunes comoriens, bacheliers et non bacheliers, dans des formations professionnelles, mais en dehors de tout encadrement ou supervision par le ministère de l'enseignement supérieur.

### **Un engagement pour améliorer les conditions de travail universitaires**

Les autorités nationales se sont engagées dans une démarche d'amélioration des conditions de travail universitaires qui doivent permettre de relever les trois défis majeurs auxquels l'UDC est confrontée, à savoir : (i) renforcer les capacités d'accueil de l'UDC de manière à accroître l'accessibilité d'un grand nombre d'étudiants; (ii) améliorer la qualité des enseignements et des apprentissages à l'UDC, en vue de répondre aux besoins du pays en matière des ressources humaines compétentes; et (iii) renforcer les capacités et valoriser la recherche à l'UDC pour faire face aux défis de la mondialisation. Cet engagement a été approfondi avec l'adoption du DSRP, le plan directeur de l'éducation 2010-2014<sup>24</sup> et avec les 2<sup>èmes</sup> Assises de l'UDC qui ont permis de procéder à une analyse diagnostique de ses six premières années d'existence et de revoir ses orientations stratégiques pour formaliser son nouveau Schéma directeur<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Le Plan Directeur de l'Education 2010-2014 est le document de stratégie et de politique générale pour le développement du secteur éducatif comorien à l'horizon 2015. Il est l'aboutissement d'un processus initié en 2008 dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan directeur et l'accès du pays à l'initiative de mise en œuvre accélérée pour l'EPT.

<sup>25</sup> Celui-ci, pour apporter des réponses pérennes aux difficultés observées (filières proposées peu professionnalisantes, enseignements dispensés peu en adéquation avec les besoins du marché de l'emploi, insuffisante articulation des organes de décision et de concertation, manque de formalisation des processus de gestion, insuffisante mise en œuvre du LMD, politique des relations internationales opportuniste plutôt que stratégique), considère comme prioritaire pour cette jeune université de renforcer le couplage enseignements/recherche – réalités économiques tout en visant l'excellence, ce qui doit induire une révolution dans son management.

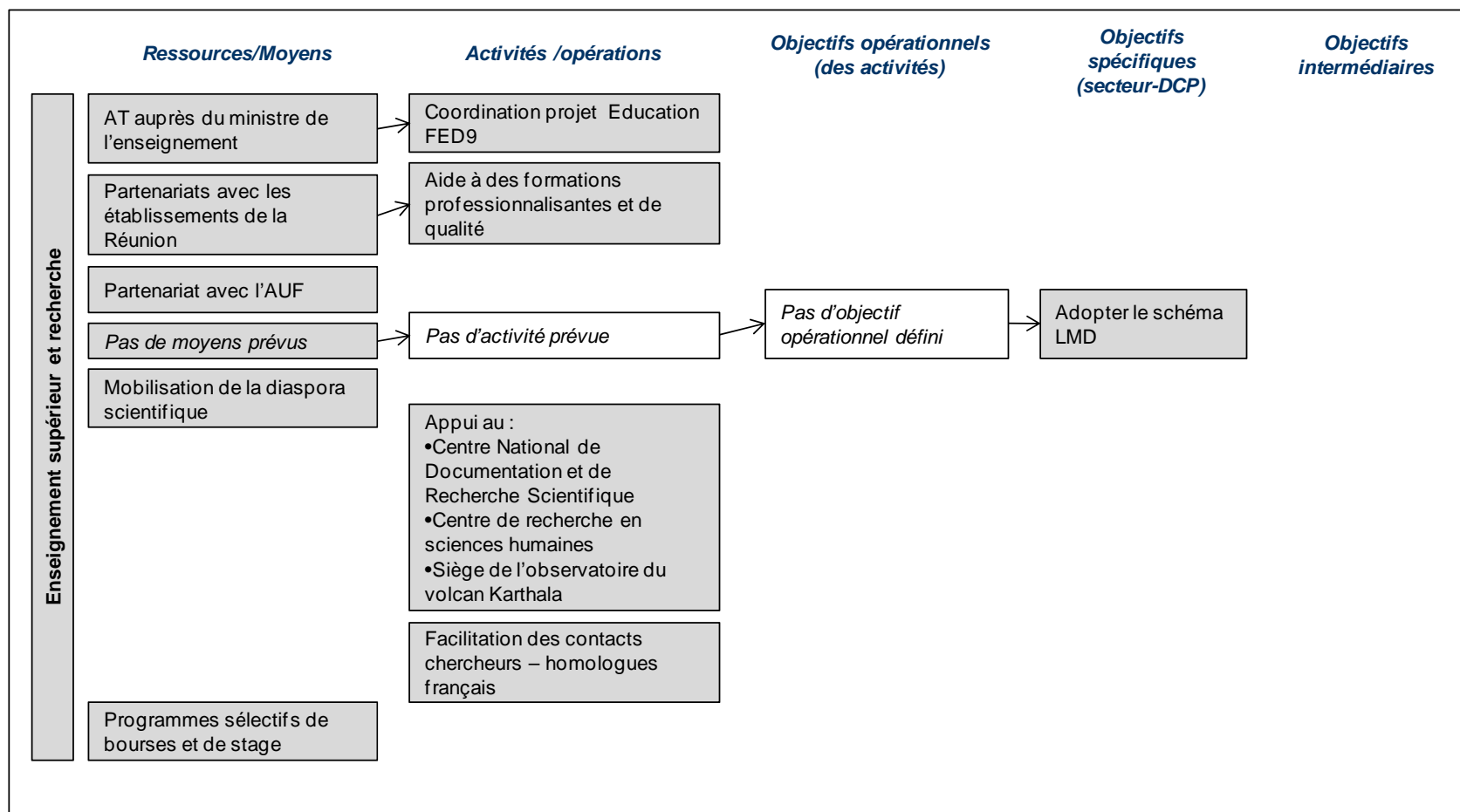
### 6.1.2 Interventions prévues par le DCP

Le Gouvernement comorien a mobilisé ses partenaires techniques et financiers dans cette démarche. La France a choisi d'accompagner cette volonté en faisant de l'UDC une véritable université au service du développement des Comores avec la constitution d'une équipe pédagogique crédible et une offre de formation attractive et répondant la fois aux besoins de la nation et aux aspirations des bacheliers. La France accompagne l'UDC depuis 2004.

La France, à travers le DCP, s'est proposée de promouvoir l'enseignement supérieur et la recherche à travers plusieurs interventions (voir figure ci-dessous). Elle voulait apporter une véritable ingénierie universitaire à l'UDC à travers une aide à des formations professionnalisantes de qualité et adaptées aux besoins du pays, en particulier par le biais de partenariats avec des établissements de la Réunion d'une part, et l'adoption du schéma LMD (Licence-Master-Doctorat) pour permettre à celle-ci de s'approcher de la nouvelle classification internationale des diplômes de l'enseignement supérieur. De nombreux instruments ont été prévus à cet effet dont, entre autres, une assistance technique, des fonds FCR, des appuis financiers du projet co-développement du ministère français de l'intérieur et des projets appuyés par le SCAC.

Il était prévu que les interventions de la France soient complémentaires de celles de l'UE. Ainsi, le SCAC a été étroitement associé à la préparation du PASEC financé par l'UE. Les interventions françaises prévoyaient un partenariat étroit avec l'AUF à laquelle l'UDC a adhéré en 2006. Des bourses et des programmes de stage de haut niveau étaient prévus au profit du corps enseignant. Par ailleurs, il était prévu de poursuivre l'appui au Centre National de Documentation et de Recherche Scientifique, centre de recherche en sciences humaines et siège de l'observatoire du volcan Karthala, et de faciliter les contacts des chercheurs avec leurs homologues français.

Figure 6 – Logique d'intervention – secteur enseignement supérieur et recherche



### 6.1.3 Interventions mises en œuvre

De nombreux instruments ont été mobilisés. Le tableau suivant présente les principaux projets MAEE mis en œuvre sur la période 2007-2010. Un assistant technique est affecté au cabinet du ministre de l'éducation en tant que conseiller du ministre. Il s'agit d'un dispositif central du MEN de l'Union des Comores qui a permis d'apporter un soutien quotidien aux différentes directions centrales et a participé largement à l'élaboration d'une politique et de sa planification. Les travaux de l'AT impliquent les structures nationales pour favoriser suffisamment les mécanismes d'appropriation.

Grâce à l'appui de l'Ambassade de France, l'UDC a bénéficié de nombreux apports de la coopération française nécessaires à son développement, dont des bourses de formation et la délocalisation d'un diplôme de MASTER II de droit comparé.

L'Université de Perpignan a assuré de novembre 2004 à ce jour plusieurs missions d'enseignement et d'encadrement dans les départements de droit, économie, lettres, sciences de la vie et de l'environnement, et d'appui à la gouvernance. Elle a 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 – (appelé Système LMD).

Elle a également envoyé des missionnaires pour assurer la formation aux logiciels LATEX et SCLAB aux 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 des Semestres 1 et 2 avec les enseignants du Département de Maths/physique (MPC), encadrer les enseignants de maths selon le système du CAPES, animé un séminaire sur ses travaux de recherche au profit des enseignants de MPC, donner une conférence sur « les perspectives et débouchés en maths » et dispenser des cours d'algèbre aux étudiants de MPC. Elle a donné à la bibliothèque de l'UDC plus de 3000 ouvrages. Cette université française a 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 de proximité, d'effectuer de nombreuses 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 à partir de mai 2006. Ces missions reposaient sur des relations de coopération fondées sur l'enrichissement académique et le respect mutuel.

Le projet codéveloppement a permis de mobiliser la diaspora scientifique pour des missions d'enseignement et d'expertise au profit de l'UDC et organiser les assises qui ont défini la ligne de conduite de l'UDC d'ici à 2015. Ce volet a été le principal moteur du succès enregistré par ce projet.

### Projets MAEE mis en œuvre sur la période 2007 - 2010

Nom du projet	Autorisations d'engagement (montant) (MAEE)	Crédits de paiement (montant) (MAEE)	Année	Sous-secteur	Secteur (DCP)	Instruments
Conseiller Ministre Education	142.350	142.350	2007	Education	Education	AT
Conseiller du Ministre de l'Education	151.524	151.524	2008	Education	Education	AT
Conseiller du Ministre de l'Education	119.957	119.957	2009	Education	Education	AT
Conseiller du Ministre de l'Education	164.615	164.615	2010	Education	Education	AT
<b>Sous total</b>	<b>578.446</b>	<b>578.446</b>				
Partenariats universitaires - filières classiques	20.410	20.410	2008	Coopération universitaire	Enseignement supérieur et recherche	
Formation supérieure des étrangers en France	296.060	296.060	2008	Coopération universitaire	Enseignement supérieur et recherche	
Information et orientation des étudiants	1.000	1.000	2008	Coopération universitaire	Enseignement supérieur et recherche	
Appui au partenariat de l'Université des Comores	4.680	4.680	2009	Coopération universitaire	Enseignement supérieur et recherche	Echanges expertise
Appui à l'Université des Comores	21.240	21.240	2010	Coopération universitaire	Enseignement supérieur et recherche	Echanges expertise
<b>Sous total</b>	<b>343.390</b>	<b>343.390</b>				

#### 6.1.4 Interventions des autres PTFs

De nombreux autres partenaires interviennent dans le secteur de l'enseignement supérieur à partir de la coopération Etat à Etat mais également de la coopération inter-universitaire sans qu'il y ait une coordination suffisante.

Certains pays du Maghreb, en tête desquels le Maroc, octroient des bourses d'études supérieures à des jeunes bacheliers comoriens mais également à des étudiants de troisième cycle universitaire pour effectuer un MASTER II ou soutenir une thèse de doctorat. D'autres appuient l'UDC en construisant des infrastructures et fournissant du matériel. L'UE a consacré une enveloppe de 2,2 millions d'euros à l'enseignement supérieur, à travers le financement du projet PASEC (projet d'appui au secteur éducatif des Comores – 9ème FED).

#### 6.1.5 Résultats obtenus dans le secteur

La France a permis à l'enseignement supérieur, notamment l'UDC, d'améliorer la qualité de son offre de formation quoiqu'elle reste encore perfectible. Les profils des enseignants chercheurs de l'Université se sont améliorés. A sa naissance en 2003, l'UDC ne disposait que de 12 enseignants docteurs et la plupart des enseignants avaient le diplôme de MASTER I (ou maîtrise) toutes disciplines confondues.

Aujourd'hui, elle a au moins 35 docteurs dont la plupart a soutenu sa thèse en France dans le cadre de son engagement à achever les profils des enseignements. Ces derniers ont bénéficié des bourses de mobilité grâce à un appui généreux de l'AUF. Cet appui ne serait possible sans l'apport considérable de l'Université de Perpignan qui a accepté de délocaliser un diplôme de MASTER II de droit comparé, la délivrance d'un diplôme de 3ème cycle en étant une condition nécessaire. 50 autres enseignants qui étaient titulaires de MASTER I en 2003 sont aujourd'hui titulaires de MASTER II et sont également entrain de préparer leur thèse de doctorat. L'UDC s'est ouverte à des universités françaises, ce qui améliore sa réputation et sa visibilité vis à vis jeunes comoriens.

### **6.1.6 Principales difficultés**

Une des difficultés pour l'intervention française dans l'enseignement supérieur a été l'appropriation insuffisante des acteurs nationaux à cause de la jeunesse de l'UDC mais également de l'inexistence d'une stratégie sectorielle.

Une autre difficulté est liée aux capacités budgétaires très réduites de l'UDC. Les versements de la subvention de l'Etat ne sont pas réguliers et cela n'a permis pas l'UDC de programmer convenablement ses activités, notamment celles liées à la coopération française. 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 marche des activités liées à la coopération française.

### **6.1.7 Pérennité des actions**

Les résultats obtenus, bien qu'ils soient positifs en grande partie, montrent bien que les interventions ne sont pas pérennes du fait que leur pérennisation dépende de la coopération internationale. L'UDC est très jeune et doit reposer sur l'expertise des institutions similaires au niveau régional ou international pour se développer davantage. Cela n'est pas très viable en cette période de crise surtout que l'UDC voudrait s'ouvrir à de nombreuses coopérations.

L'Union des Comores n'a pas encore de politique d'enseignement supérieur et de recherche. Le besoin d'enseignement technique et professionnel se manifeste d'une manière forte pour faire de l'UDC un acteur visible de la vie économique et sociale du pays. Cela peut induire le grand risque d'oublier la recherche qui est normalement la raison d'être de l'Université si l'on ne définit pas très rapidement une politique d'enseignement supérieur et de recherche. Des institutions d'enseignement supérieur et technique commencent à s'implanter hors contrôle suffisant du ministère de l'enseignement supérieur. Cela exige une maîtrise de ces écoles d'une manière rapide par le ministère; sinon le pays arrive à la situation similaire à celle où il se trouve avec l'enseignement secondaire avec les écoles privées de mauvaise qualité.

A cause de sa jeunesse, l'UDC n'arrive pas à développer des offres qui lui permettront d'asseoir son autonomie financière. Elle compte en grande partie sur la subvention de l'Etat. Cela ne permet pas de rassurer quant à sa viabilité à cause des difficultés budgétaires de l'Etat et surtout en période de rigueur budgétaire.

## **Observation**

L'Union Européenne finance depuis août 2011 le Projet d'appui à la formation professionnelle (PAFOP) d'un montant de 6,5 M EUR sur les fonds du Xème FED. Les modalités de pérennisation des acquis du PASEC pour le secteur de l'éducation primaire et secondaire ont par ailleurs été recherchées : 4,5 M EUR sur cette enveloppe sont destinées au secteur de l'éducation, afin de renforcer les capacités d'évaluation, de pilotage, d'encadrement et de gestion du système éducatif comorien. L'AT français a pris part à la phase d'identification de ce Projet de Renforcement du Pilotage et de l'Encadrement de l'Education aux Comores (PREPEEC), afin de garantir une bonne complémentarité avec le projet 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.





## 7. La coopération décentralisée et le codéveloppement

---

Dans cette section sur la coopération décentralisée seront examinés la coopération des collectivités territoriales métropolitaines et le projet de codéveloppement, PCUC.

### 7.1 Analyse de la coopération décentralisée

#### 7.1.1 Contexte : Une coopération diverse, parfois difficile, mais souvent réussie

*Une diaspora importante et dynamique qui joue un rôle essentiel dans l'économie comorienne*

La diaspora comorienne localisée en France métropolitaine, pour les trois quarts originaire de Grande Comore, est estimée à plus de 200 000 personnes. Celle présente dans l'île de la Réunion est d'environ 50 000 personnes. Ces migrants comoriens gardent souvent des liens étroits avec les familles restées sur place, dont les conditions de vie sont parfois difficiles. En 2008, les transferts financiers de la diaspora se sont élevés à 72 M EUR soit 18% du PIB. Pour cette même année, les recettes intérieures de l'Etat n'ont été que de 47,5 M EUR dont 32,2 M EUR de recettes fiscales. En 2009, la Banque centrale estime que les transferts ont été du même ordre de grandeur. En Grande Comore, la diaspora a un rôle d'amortisseur social important lorsque les recettes des cultures de rente sont faibles.

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 dépenses d'investissements, (maisons et équipements de la maison, véhicules, ...) sont également fréquentes, ainsi que les dépenses d'infrastructures (accès à l'eau potable, réseaux électriques,...), gérées par des associations créées sur une base villageoise. Les investissements générateurs de revenus sont cependant très rares. Les résultats positifs obtenus par le programme de codéveloppement (Cf. ci-dessous) dans la réalisation de projets montrent l'implication de cette diaspora, en particulier sur des projets sociaux, mais les difficultés rencontrées par ce programme pour l'implantation de petites entreprises soulignent aussi que l'appui de cette diaspora située en France au développement économique de l'Union pourrait sans doute être important, mais est difficile à mettre en œuvre.

On peut aussi se demander si les jeunes nés en France, dits de la seconde génération, se sentiront aussi impliqués que leurs parents, notamment financièrement, pour réaliser des projets dans les villes et villages du pays.

### *Une coopération « décentralisée » et donc difficile à coordonner par un DCP*

Par définition, la coopération « décentralisée » ne reçoit pas sa feuille de route des ministères centraux. Les liaisons entre ministères et coopération décentralisée sont néanmoins importantes. Au niveau central, le MAEE comporte une Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales et une Mission des relations avec la société civile rattachées à la DGM, et le Ministère de l'Intérieur un Département du développement solidaire. Au niveau local, le SCAC soutien les actions de cette coopération décentralisée, soit par un soutien financier apporté par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (cas par exemple de la coopération Sarcelles/Tsidjé), soit par des conseils aux collectivités qui interviennent aux Comores.

Le DCP, dont le but était de regrouper l'ensemble des actions de la coopération française, soulignait (§ 2.1) que la stratégie de coopération était « cohérente avec les projets développés au plan régional avec La Réunion et Mayotte et avec la coopération décentralisée conduite par d'autres collectivités territoriales. Dans l'ensemble de ses secteurs d'intervention, elle encourage particulièrement les projets de codéveloppement à travers un projet FSP (2005). La focalisation de nos actions sur les échanges avec les îles de la zone vise à réduire l'écart de développement entre Mayotte et les autres îles de l'archipel ». La coopération décentralisée n'est cependant pas prise en compte en tant que telle dans le cadre logique du DCP.

Par contre le programme de codéveloppement, initié avant la signature du DCP, figure bien dans la programmation 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 codéveloppement » y est inscrit.

### *Des actions très diverses de la coopération décentralisée*

Les diverses interventions de la coopération décentralisée ne pouvaient bien sûr pas être programmées par le DCP. Ces interventions ont été diverses. Parmi ces actions on peut citer :

- La coopération entre la ville de Sarcelles, en liaison avec la diaspora comorienne de cette ville, et celle de Tsidjé. Une analyse de cette coopération figure dans les paragraphes suivants.
- La convention de coopération signée entre le Conseil général de la Seine-Saint-Denis et l'Association des maires de Grande Comore. Les interventions sont ciblées sur le développement économique, l'informatique, l'eau et l'assainissement, les routes et l'électricité, la protection maternelle et infantile. L'objectif est de favoriser des projets de développement par rapport au simple envoi d'argent aux familles. Le projet est co-financé par le FSD.
- Les actions de la ville de La Courneuve : en 2006, formation pendant deux mois de 2 agents communaux de Koimbani ; en 2007, fourniture d'un ordinateur pour une école à Ivembéni ; en 2008, des réparations de citernes à Koimbani (ACKKE) et une adduction d'eau à Oichili (ACKKE) ; en 2009, formation à La Courneuve de l'association des Maires de Ngazidja.

- Les actions de formation menées par Méaudre (échanges individuels sur la gestion forestière), Pertuis (culture), Bras-Panon (équipement photovoltaïque) ; Bondy et Le Kremlin-Bicêtre (personnel municipal).
- La Région PACA, Provence Alpes Côte d'Azur, intervient également aux Comores (Cf. analyse ci-dessous).
- La Communauté Urbaine de Dunkerque, qui regroupe 18 communes et compte 270 000 habitants, dont la troisième communauté comorienne de France, a prévu en 2011 de signer un accord de partenariat avec le Gouvernorat de Ngazidja portant sur une aide à la structuration et à la gestion de l'action locale, le soutien au ramassage et au traitement des déchets, des interventions dans les domaines de la santé et de la formation professionnelle.

### *Des interventions limitées des autres PTF, ciblées sur la décentralisation*

La coopération décentralisée, notamment en raison de la langue commune et de l'existence de la diaspora, est largement une spécificité française. Un problème important pour cette coopération décentralisée est constitué par l'insuffisance des règles de droit fondant la décentralisation. La définition territoriale des communes est en cours, les maires font rarement l'objet d'une élection par l'ensemble des administrés, les pouvoirs des différentes collectivités territoriales et les rapports entre ces collectivités ne sont pas définis. Les villages regroupés dans les communes prévues ne souhaitent pas toujours être ensemble<sup>26</sup>.

Un projet européen, le PCD, Programme de Coopération Décentralisée, a appuyé la mise en place en 2011 de lois sur la décentralisation et le découpage territorial ; la loi sur les élections municipales est prévue en 2012. Actuellement, on est encore loin d'une véritable décentralisation, et, comme le soulignait la mission parlementaire aux Comores de 2010 « Un enjeu d'importance... est la mise en place aux Comores de la décentralisation qui consacrera une institutionnalisation des villes, de leur périmètre et de leurs prérogatives et qui conduira à l'élection des maires... Cette étape permettra par ailleurs de développer plus sûrement des actions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises »<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> « On nous a mis avec un village qui se bagarre toujours ! » disent certains.

<sup>27</sup> Rapport d'information présenté à l'Assemblée nationale suite à la mission effectuée en octobre 2010 par une délégation du Groupe d'amitié France – Union des Comores. Juin 2011.

## 7.2 Analyse des interventions

### 7.2.1 La coopération Sarcelles – Tsidjé : une coopération qui produit des résultats visibles

#### *Description*

<b>Opérateurs :</b>	Commune de Sarcelles – Ministère de l'Intérieur
<b>Bénéficiaires :</b>	Enfants des écoles primaires de Tsidjé et enseignants
<b>Montant des interventions :</b>	80 076 € pour les travaux de l'école primaire
<b>Signature :</b>	24 novembre 2006, signature d'un accord de coopération entre les villes de Sarcelles et de Tsidjé.

#### *Contexte et historique du projet*

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, animé par l'élue responsable de la coopération décentralisée avec la participation des associations comoriennes de Sarcelles, a été constitué. Plusieurs missions ont été effectuées et le choix entre trois communes pressenties pour un partenariat, Moroni, Mohoro et Tsidjé, a été effectué. Tsidjé a été retenue en raison d'une forte communauté originaire de cette ville à Sarcelles. Tsidjé était d'ailleurs la première ville de Ngazidja à avoir été érigée en commune.

Tsidjé est une commune essentiellement agricole qui avait 6000 habitants (dont 48% de moins de 18 ans) au recensement de 2003. De nombreux projets (éclairage, goudronnage des espaces publics, marché local, foyer des jeunes,...) ont été réalisés avec le soutien de la diaspora. La mise en place d'une institution communale en 2004 s'est accompagnée d'une volonté de remise en état des infrastructures et en particulier de l'école primaire.

#### *Objectifs généraux et spécifiques*

Les axes prioritaires de travail suivants figuraient au protocole d'accord :

- la démocratie locale : en s'engageant aux Comores, la ville de Sarcelles entendait encourager la démarche de démocratisation, initiée par les autorités comoriennes et qui se concrétisait notamment par la mise en place d'institutions communales ;
- la formation des élus et agents communaux ;
- la gestion administrative et la programmation du développement communal ;
- l'éducation et la formation des jeunes ;
- la prévention et la promotion de la santé ;
- la promotion des échanges culturels et intergénérationnels.

Les actions concrètes pour les trois prochaines années après 2006 ont cependant été ciblées sur :

- la formation des élus et agents communaux ;
- l'aide à l'équipement (informatique et bureautique) de la mairie de Tsidjé ;
- la réhabilitation de l'école primaire ;
- l'organisation d'actions d'éducation au développement.

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

Des interventions ont eu lieu dès 2003 (formation en France – sur financement de la ville de Tsidjé de 7/8 agents communaux) et 2004 (formation par des personnes venues de France des agents communaux d'une quinzaine de villages).

En 2008, plusieurs actions ont été menées : (i) une formation à la gestion communale des élus et agents communaux ; (ii) l'envoi par la ville de Sarcelles de matériel d'équipement pour l'administration communale, la bibliothèque, le dispensaire et l'équipe sportive ; (iii) un déplacement à Sarcelles pour finaliser le projet de réhabilitation de l'école primaire.

En 2009, un échange de cadres a été réalisé (de Tsidjé à Sarcelles). La réhabilitation d'équipements scolaires et la participation à la construction d'une école sont en cours. Une convention portant sur 38 000 € a été agréée et le dossier a été retenu pour une subvention de 20 000 € du Ministère de l'Intérieur en septembre 2009.

En 2009, le projet de rénovation et de sécurisation des cinq classes du bâtiment de l'école a été approuvé par le Comité de pilotage. Le coût prévu des travaux était de 80 076 €, financé à hauteur de 38 076 € par la ville de Sarcelles et de 20 000 € par le MIIINDS. La ville de Tsidjé a financé un peu plus que le reliquat, environ 40 000 € (et non 28 000 €) en raison de travaux non prévus). En 2009, le SG de la mairie de Tsidjé et des notables sont venus à Sarcelles pour s'informer sur le fonctionnement d'une mairie. Une sage-femme a effectué un stage d'un mois à l'hôpital de Sarcelles. En 2011, les travaux de réhabilitation et d'agrandissement de l'école primaire étaient réalisés.

### *Principaux résultats atteints*

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.

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). L'ensemble fonctionne avec 1 médecin, 3 infirmiers et 2 cadres. La construction d'un étage supplémentaire de « l'hôpital »<sup>28</sup> est en cours, l'électricité sera réalisée par Electriciens sans frontières. L'hôpital pourrait

---

<sup>28</sup> Nom donné sur place aux réalisations, bien que le terme de « centre de soins » soit plus adapté.

couvrir non seulement la ville de Tsidjé (environ 7000 personnes) mais au total 9 villages, soit 20 000 personnes.

Le financement des médicaments par la diaspora (mise à disposition d'un budget à la pharmacie centrale) permet de soigner les personnes sans la contraindre d'aller au préalable acheter les médicaments (ce qui n'est pas le cas dans les autres villes).

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, en dehors du temps consacré par les agents communaux.

Le maire de la ville de Tsidjé, très actif pour ces réalisations, se sont dites, comme les autres personnes rencontrées sur place, très satisfaites de cette coopération.

### *Principales difficultés rencontrées*

Le démarrage de la coopération a été difficile, en particulier en raison de la difficulté à mettre les associations de la diaspora d'accord sur le choix d'un site d'intervention. Ce n'est qu'après deux années de discussions que la ville de Tsidjé a été retenue, le bénéfice des réalisations étant étendu à d'autres communes.

Une « crise » de quelques mois a aussi eu lieu lorsque, à la suite du changement de maire de Tsidjé, un certain nombre de notables se sont opposés à la poursuite des financements, ce qui aurait bloqué la participation de la ville de Sarcelles, qui est alors intervenue. La crise a été réglée avec la nomination d'un nouveau maire de Tsidjé et la nomination d'une personne « référent » comme interface unique entre les associations et les mairies, celle de Sarcelles se refusant à discuter avec une multiplicité d'interlocuteurs chaque fois différents.

On peut d'autre part penser que l'absence d'insertion du centre de soin dans un schéma directeur d'aménagement sanitaire risque à terme d'être source de difficultés, les domaines respectifs par exemple de l'hôpital de Moroni et du centre de soins de Tsidjé ne sont pas définis.

## **7.2.2 Les interventions de la Région Provence Alpes Côte d'Azur, PACA<sup>29</sup>**

### *Contexte et historique des interventions*

Le 9 décembre 2004 a été signé par la région PACA et le Gouvernorat de Ngazidja un « Accord de coopération avec l'île autonome de Ngazidja ». Cet accord, premier accord de coopération décentralisée avec les Comores, faisait référence à la forte communauté comorienne existante dans la région et préconisait une action régionale « visant tout à la fois à construire un partenariat avec les organisations représentatives

---

<sup>29</sup> Le Comité de suivi avait souhaité une analyse des interventions de la Région PACA. Pour ne pas augmenter le nombre de projets à analyser, le Comité de pilotage a demandé qu'uniquement un examen rapide de cette coopération soit réalisée.

de la communauté et à développer une coopération ... avec la Grande Comore dont la majorité de la communauté est originaire »<sup>30</sup>. Le document estimait la communauté comorienne de la Région PACA à plus de 70 000 personnes. Actuellement, cette communauté dépasserait 100 000 personnes<sup>31</sup>.

### *Description des interventions prévues*

Le thème central de la coopération était « l'aide à la mise en place et au développement des collectivités territoriales (gouvernement de l'île et communes) » et diverses actions de formation étaient prévues. L'appui au développement économique ciblait les flux financiers de la diaspora afin « de les inciter à s'orienter vers des investissements productifs, vers des structures de micro-crédit existant sur place, dans le but de permettre l'émergence de projets de développement ». Des contacts étaient pris avec la Chambre de Commerce franco-comorienne et le secteur bancaire. Il était aussi prévu le soutien à un projet de pépinière d'entreprises et la création d'une chambre de métiers. Les autres domaines d'intervention prévus étaient l'eau et la gestion des déchets ainsi qu'un partenariat entre deux lycées.

L'accord de coopération indiquait que ces actions de coopération « s'inscrivent en complémentarité avec le nouveau partenariat qui se met en place entre la France et les Comores ». Une liaison étroite avec les autres bailleurs de fonds était envisagée et le rôle que pouvait jouer la Région Réunion « interlocuteur privilégié pour la coopération dans l'Océan Indien » était souligné.

### *Résultats atteints et difficultés rencontrées*

Dans le domaine de l'eau, un laboratoire d'analyse a été mis en place à l'Université. La Région PACA a mis une année à trouver le site qui pouvait héberger ce laboratoire que revendiquait aussi la MAMWE, société d'Etat pour l'eau et l'électricité. Ce laboratoire réalise actuellement quelques analyses<sup>32</sup> pour les communes ou éventuellement des particuliers. Dans ce même domaine, la Région PACA a étudié la mise en place d'un schéma directeur de l'eau. Un volontaire international a travaillé sur ce schéma en 2008 et 2009, la société Canal de Provence est intervenue, mais il s'agissait d'un domaine complexe, qui demandait la synergie de fortes compétences aussi bien du côté Gouvernorat et Région que du côté du ministère ou du côté de l'AFD. Ce schéma a été abandonné et n'a pas été repris par l'AFD pour ses interventions dans le domaine de l'eau. Sa réalisation est actuellement prévue dans un important projet BAD.

La Région a cependant estimé que les engagements pris par le Gouvernorat n'avaient pas été tenus, notamment en ce qui concerne les moyens matériels mis à la disposition du volontaire international pour travailler et les conditions de contrôle des financements apportés. La Région a alors espacé ses missions pour attendre la venue d'une nouvelle équipe, ce qui est actuellement le cas,

---

<sup>30</sup> Accord de coopération. Introduction du Président de Région.

<sup>31</sup> Donnée Région PACA.

<sup>32</sup> Le chiffre de 1 ou 2 prestations par mois jusqu'en avril 2011 et de 1 ou 2 prestations par semaine nous a été donné par le laboratoire.

### *Vers une nouvelle coopération PACA – Ngazidja*

La Région PACA estime souhaitable la poursuite de la coopération au niveau du Gouvernorat, niveau qui correspond à l'ensemble de l'île et travaille actuellement sur la coordination des initiatives de la diaspora de la Région, mais souhaite modifier ses modes opératoires en s'attachant essentiellement à favoriser les initiatives de la diaspora. Une réunion d'une quarantaine d'associations – chaque association est liée à une communauté villageoise - est prévue en février 2012 pour recenser les projets en cours et une mission de la Région est prévue en mars pour favoriser, notamment en liaison avec le projet de codéveloppement, la réalisation de ces projets. La Région estimerait d'ailleurs utile qu'une cellule du projet codéveloppement soit installée à Marseille, car la gestion des projets de codéveloppement est toujours complexe.

### **7.2.3 Le programme de codéveloppement : un impact sur plus de 100 000 comoriens<sup>33</sup>**

#### *Description du programme*

<b>Opérateur :</b>	MAEE puis Ministère de l'Intérieur
<b>Bénéficiaires :</b>	population des régions d'origine des migrants comoriens, institutions comoriennes publiques ou privées, migrants comoriens établis en France et désireux de créer une activité économique dans leur pays d'origine
<b>Montant du projet :</b>	2 M EUR
<b>Durée prévue du projet :</b>	3 ans
<b>Signature avec partenaire :</b>	FSP n° 2005-66 signé le 10 avril 2006 à Moroni par le MIREX et l'Ambassadeur de France
<b>Montants déboursés :</b>	2 M EUR avec prolongation jusqu'à fi 2010

#### *Contexte et historique du projet*

Le procès-verbal de la Vème Commission mixte franco-comorienne d'avril 2005 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 codéveloppement. Un projet de programme de codéveloppement, initié par l'Ambassadeur délégué au codéveloppement du MAE avec le soutien de la mission d'appui aux initiatives internationales des ONG (MAILONG) a alors été transmis aux autorités comoriennes en août 2005. Des programmes similaires au PCUC avaient été mis en œuvre par la France, en 2002 au Mali et en 2005 au Sénégal.

Le FSP 2005-66, signé le 10 avril 2006, est pris en compte dans la programmation indicative des actions du DCP pour son montant de 2 M EUR. Il était indiqué que le

<sup>33</sup> L'évaluation de ce programme cite le chiffre de 125 000 personnes bénéficiaires. La mission du groupe d'amitié France-UC estime que « Pour les projets d'infrastructures sociales, la population bénéficiaire est estimée à 120.000 personnes, soit 16 % de la population ».



projet avait démarré avec l'arrivée en poste de l'AT en décembre 2006 et que 70 000 € avaient été engagés.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

La convention FSP indique que l'objectif du programme est « d'accompagner les initiatives des migrants résidant en France désireux de contribuer au développement de leur pays d'origine ». Le but est de favoriser le développement économique des Comores grâce à une concertation entre la communauté comorienne installée en France et les organisations et institutions locales. Cette mobilisation des moyens et des compétences des migrants comoriens en France faisait l'objet des trois composantes opérationnelles du projet :

- *Composante 1 (740 000 €) : Soutien des associations de migrants dans leurs initiatives pour le développement local.* 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, communes,... Pour être soutenus par le PCUC, les projets devaient être cofinancés par les associations de migrants et les organisations locales et répondre à un certain nombre de critères (amélioration des conditions de vie, projets générateurs de revenus, projets dans les domaines du développement rural, de l'hydraulique, de l'énergie...). Une procédure en 9 étapes était prévue.
- *Composante 2 (548 000 €) : Mobilisation des migrants comoriens hautement qualifiés en vue du développement de leur pays.* Il s'agissait de faire bénéficier des institutions comoriennes des compétences de la diaspora établie en France en finançant des missions de courte durée (par exemple des actions d'appui à l'Université des Comores).
- *Composante 3 (184 000 €) : Accompagnement des initiatives économiques des migrants comoriens dans l'UC.* Il s'agissait d'accompagner les projets des migrants souhaitant investir aux Comores en fournissant les services d'un opérateur-relais qui pouvait réaliser des études de faisabilité et appuyer le promoteur dans la création de sa structure et le démarrage de son activité durant la première année.

Le fonctionnement du projet faisait l'objet d'une quatrième composante d'un montant de 260 000 € permettant notamment le fonctionnement d'une cellule relais.

Le projet faisait l'objet d'un dispositif complexe comportant : un Comité de pilotage coprésidé par la Commissaire Générale au Plan et l'Ambassadeur de France ; une cellule de coordination placée auprès du CGP, chargée de l'instruction des projets, et assistée d'un Comité de sélection des projets créé pour chaque île, une Cellule-relais chargée (entre octobre 2008 et octobre 2009) à Paris et Marseille de la liaison avec les porteurs de projets individuels et les associations comoriennes de France. La Cellule de coordination jouait cependant un rôle central. Elle était dirigée par un AT français et il était prévu l'affectation d'un cadre du MIREX et d'un cadre du CGP, ce qui n'a pas été fait<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Une explication donnée est qu'il n'existait pas de rémunération supplémentaire à celle de la fonction publique pour ces cadres.

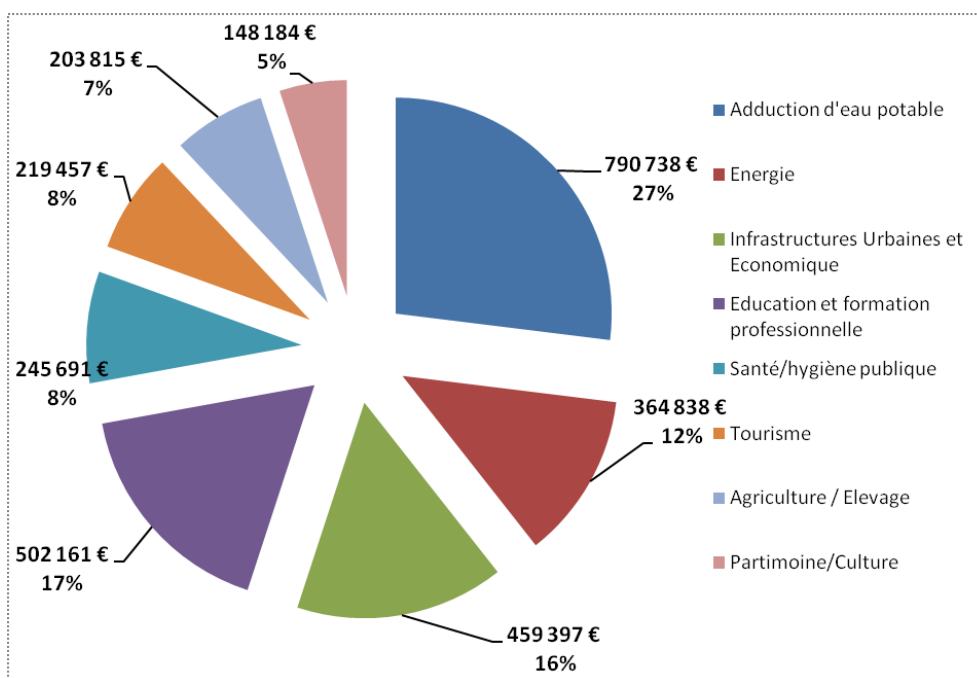
### Déroulement de la mise en œuvre et des financements

Prévu pour une durée de 3 ans, le projet a débuté en octobre 2006 avec l'arrivée du chef de projet, mais la rénovation des locaux, l'équipement du projet et le recrutement du personnel ont fait que le projet n'est devenu opérationnel qu'au dernier trimestre 2007, du moins sur la Grande Comore, le projet ayant eu des difficultés pour s'installer à Anjouan en raison de l'action séparatiste en cours. Il été clôturé le 31 mars 2011. En fait, la réalisation des projets s'est déroulée sur les trois années 2008, 2009, 2010.

Jusqu'en janvier 2008, la gestion du PCUC a été assurée par le SCAC. A partir de cette date, le PCUC a été géré par le Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire (NIIINDS), devenu le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration. Le chef de projet n'ayant pas souhaité continuer à travailler sous l'autorité du MIIINDS, un nouveau chef de projet est arrivé en décembre 2008.

Au total, 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 les 2 M EUR de montant du projet, les 1,3 M EUR mobilisés en subventions ont permis la réalisation de 2,9 M EUR de projets. L'apport extérieur a donc représenté 55% du programme.

#### Répartition du coût total (2 934 280 €) des projets par secteur



Source : Rapport d'évaluation

Ainsi que le souligne le rapport d'évaluation, « 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.

### *Principaux résultats atteints*

Globalement, des résultats très positifs ont 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 ont participé au financement des projets), ce qui montre bien l'importance pour l'Union des Comores de cette diaspora, et une canalisation des envois de fonds de cette diaspora vers des projets cohérents avec le développement local<sup>35</sup>.
- 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.

Ciblée sur la mobilisation de la diaspora comorienne hautement qualifiée résidant en France, la composante 2 n'a pas donné les résultats escomptés et les engagements du PCUC sur cette composante ne se sont élevés qu'à moins de la moitié du financement prévu<sup>36</sup>. Neuf missions ont été financées, cinq dans les secteurs eau, hygiène, habitat et tourisme et quatre pour des missions d'enseignants venant pour la plupart de La Réunion à l'université des Comores, qui est le seul organisme à s'être véritablement investi dans la formulation d'une requête. Même si l'Université estime positifs ces apports, ces missions dans un domaine normalement géré par le SCAC avec des enseignants recevant des indemnités de mission sans commune mesure avec les salaires des enseignants locaux et peu dans la logique du « réinvestissement bénévole » des migrants en faveur de leur pays d'origine, n'ont pas fait l'unanimité.

Les réalisations de la composante 3 sont examinées au paragraphe suivant.

### *Principales difficultés rencontrées*

La première difficulté a concerné le démarrage du projet qui a été très lent et une année s'est écoulée avant le démarrage effectif du programme. D'autre part, le passage du projet du MAEE au MIINDS a été délicat. La coordination SCAC / PCUC a été au début difficile, et, pour les Comoriens, l'intervention du Ministère de l'Intérieur a parfois été vue comme l'existence d'un troisième guichet. La coordination ne pose actuellement plus de problèmes, même si la culture de l'aide au développement au SCAC est sans doute différente de celle de la Direction du Développement Solidaire.

---

<sup>35</sup> L'évaluation souligne que « L'apport du PCUC a été de canaliser et d'organiser un mouvement existant ».

<sup>36</sup> 212 521 € d'engagements sur 548 000 € prévus, mais avec un total mobilisé de 386 245 € en raison d'apports de tiers contributeurs (région PACA, PNUD, diaspora,...).

En ce qui concerne la composante 3, ciblée sur l'accompagnement des initiatives des migrants, elle était, selon l'évaluation réalisée « ...un échec prévisible tant les conditions à l'investissement privé sont défavorables ». L'analyse de cet échec est intéressante, car elle montre la difficulté d'intervenir dans le secteur productif aux Comores, qui était un des trois secteurs de concentration de la Coopération française. L'évaluation souligne que « Tout d'abord les conditions politiques ont perturbé considérablement la vie économique, bien qu'actuellement la situation soit apaisée. Les conditions d'environnement du monde des affaires sont défavorables (fraude-informel-corruption) et les infrastructures (électricité, routes, port) sont déficientes. Le marché est étroit et les opérateurs économiques font "des coups" d'importation dans le commerce, immédiatement rentables. Les migrants rentrant au pays ont perdu le contact avec les habitudes et retournent désabusés. 75% de l'économie est dans l'informel ... aussi les banques ne font elles, pour l'essentiel, que du crédit commercial à court terme ... Pour l'accompagnement des opérateurs privés... le niveau des cabinets d'études est faible... Le PCUC n'a pas les compétences pour instruire un dossier bancable d'autant que la banque recommencera l'étude de faisabilité faite par le cabinet pour le compte du PCUC... Au total une économie délabrée, un environnement déficient, des banques frileuses bien que sur liquides pour les plus importantes, l'absence d'outils financiers incitatifs, le manque de cabinet d'études compétents, un marché étroit concurrencé par les importations informelles ne pouvaient permettre au PCUC d'assurer l'objectif initial. La mission était quasi impossible ».

### *Pérennité*

Le PCUC a créé une réelle dynamique : 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 la participation était de 51%. Il y a eu une véritable appropriation par les associations comoriennes du fonctionnement du PCUC et cette appropriation 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 qualité des travaux n'est pas toujours au rendez-vous. On peut être sceptique sur la création d'un centre artisanal et d'un restaurant censés non seulement fonctionner mais faire des bénéfices qui seront affectés à l'entretien d'une digue. Mais globalement, la population qui bénéficie d'une classe supplémentaire ou de l'électricité sera probablement motivée pour assurer la pérennité des réalisations.

La pérennité dépend cependant largement de la suite donnée à ce projet. Le temps écoulé lors des discussions sur la poursuite du projet se justifiait peut-être par la volonté d'avoir une approche intégrant mieux les problèmes d'immigration, mais était peu favorable à la dynamique du projet. Le projet s'est terminé fin 2010 (clôturé en mars 2011) et la première mouture du projet n'a été envoyée aux Comoriens que l'été 2011.

La pérennité dépend également de l'implication des principaux acteurs et de leur adéquation à ce type de projet. Si, comme le montre l'évaluation, la part prise par les coûts de fonctionnement du projet a été trop importante, en raison notamment des difficultés de démarrage, cette part ne peut non plus être trop diminuée. Le travail avec la diaspora en France demande en particulier des moyens pour assurer le contact avec les associations. La gestion de petits projets exige une attention et une présence sur

place très différente d'un gros projet dans lequel la maîtrise d'ouvrage est déléguée. Il faudra aussi aider une diaspora généralement peu compétente pour l'élaboration des projets

On peut néanmoins estimer que ce projet de codéveloppement « participe ainsi directement au traitement de la problématique du chômage endémique et de ses effets sur la migration à l'extérieur de la capacité nationale de production, préjudiciable au développement économique du pays »<sup>37</sup>. Il favorise une bonne image de la coopération française et cette image pourrait être davantage exploitée dans un objectif de meilleure visibilité des actions de la Coopération française.

### *Des résultats globaux satisfaisants*

Les résultats obtenus par le programme de codéveloppement et par la coopération Sarcelles-Tsidjé sont relativement exceptionnels dans un pays où les projets ont souvent beaucoup de difficulté à obtenir des résultats. 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. Les personnes qui voient les enfants du village aller à l'école ou l'électricité arriver dans le village soutiennent fortement ceux qui s'impliquent dans ces tâches.
- L'importance des relations villageoises<sup>38</sup> 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. Pour les acteurs de la coopération Sarcelles-Tsidjé, cette raison est essentielle : « Si on a réussi, c'est parce qu'on ne travaille pas avec l'Etat. Si l'Etat devait rentrer avec nous sur un projet, cela ne marcherait pas ».
- La réalisation de petites opérations qui requièrent des compétences locales. La bonne marche de nombreux projets montre que les compétences ne sont pas aussi rares qu'on le souligne souvent, s'il existe une réelle motivation.
- L'existence de responsables de projet extrêmement actifs, aussi bien pour le codéveloppement que pour la ville de Sarcelles.

### *Des difficultés fréquentes lors de la mise en œuvre*

Aussi bien la coopération Sarcelles-Tsidjé, que celle de la Région PACA avec le Gouvernorat de Ngazidja ou 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

---

<sup>37</sup> Document de la Mission du Groupe d'amitiés France-UC.

<sup>38</sup> 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 »

comorienne en France pas toujours organisée et unie ». Ces difficultés montrent la nécessité d'un suivi très proche de chaque opération.

### *Une insertion utile dans des politiques sectorielles*

On ne peut reprocher à la coopération décentralisée ou aux projets de codéveloppement de ne pas s'insérer dans des politiques sectorielles puisque celles-ci n'existent généralement pas. D'autre part la dimension des projets ne nécessite pas toujours cette insertion. Cependant, lorsqu'on constate que des réalisations aussi importantes que le centre de soins de Tsidjé n'ont pas de relations définies avec un hôpital de référence et que chaque ville veut avoir son « hôpital », l'insertion dans un schéma directeur de la santé serait nécessaire.

### *Une coopération décentralisée à appuyer et parfois à relancer*

Un nouveau projet de codéveloppement a été signé et les opérations vont pouvoir enfin se poursuivre avec des participations importantes de la diaspora<sup>39</sup>. La gestion du projet demandera certainement beaucoup d'implication et de temps. La Région PACA estime d'ailleurs que la mise en place d'une cellule ou d'un correspondant à Marseille serait utile en raison de la forte communauté comorienne. Il faut aussi souligner le retard d'Anjouan pour les réalisations du fait que la diaspora est largement originaire de Grande-Comore, mais aussi du fait du démarrage tardif des activités du projet due à la situation politique de l'île<sup>40</sup>.

En ce qui concerne la coopération décentralisée, le site de l'Ambassade de France soulignait pour la coopération décentralisée aux Comores que « Les dynamiques constatées dans les années passées peinent soit à se concrétiser, soit à garder leur rythme », ce qui souligne bien les difficultés souvent rencontrées. 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 cités dans les paragraphes précédents, montrent bien la vitalité de cette coopération qui doit être fortement encouragée.

Pour ces deux coopérations, une réflexion sur les possibilités de création d'entreprises qui pourraient à terme procurer des emplois aux jeunes qui reçoivent une formation, serait utile.

---

<sup>39</sup> La mission de 2010 du Groupe d'amitié France-UC soulignait dans son rapport : « Le flux de requêtes s'est accru considérablement et la Cellule de Coordination détient à ce jour un portefeuille d'une soixantaine de projets en attente de financement. Ce portefeuille de requêtes, encore alimenté en dépit de la fin prochaine du PCUC actuel, représente un volume de financement estimé à 1,525 M EUR. Il constitue un investissement total (1 € PCUC => 2,17 € investis) de l'ordre de 3,3 M EUR. L'engagement des migrants comoriens dans les actions du co-développement est là aussi manifeste.

<sup>40</sup> 31 Cf. Réponse à la question d'évaluation N° 1.

## **8. Le Fonds Social de Développement**

---

### 8.1 Analyse des interventions

#### *Description*

Le fonds social de développement représente une enveloppe financière disponible sur trois ans, allouée au financement local de projets à caractère social. Sur la période du DCP, deux enveloppes ont été mobilisées, FSD 2004 et FSD 2009.

<b>Opérateur :</b>	SCAC
<b>Bénéficiaires :</b>	Société civile (associations locales), collectivités territoriales et en particulier communes, établissements publics
<b>Montant du projet :</b>	FSD 2004 :1 million d'euros ; FSD 2009 :1,5 Millions d'Euros
<b>Durée du projet :</b>	3 ans par FSD ; FSD 2004 période 2005-2008 ; FSD 2009 période 2009 à 2011.
<b>Signatures avec le partenaire :</b>	FSD 2004 signé 01/01/2005 ; FSD 2009 signé le 20/07/09
<b>Montants déboursés :</b>	FSD 2004 : 25 projets engagés à hauteur de 980 000 € FSD 2009 : 20 projets (jusque fin 2010) pour un montant de 960 637 €

#### *Contexte et historique du projet*

Le ministère français de la Coopération a défini depuis 1996 un dispositif appelé «crédits déconcentrés/fonds social de développement (CD/FSD). Avec la réforme institutionnelle de la coopération, le FSD est devenu l'un des rares outils dont dispose le SCAC pour financer des projets d'investissements. Les projets visent en priorité des réalisations physiques de petite dimension dans les secteurs sociaux et les services collectifs. Ils doivent favoriser les dynamiques micro-économiques de groupe, créatrices de revenus et d'emplois et représentant un bénéfice durable pour les populations. Ils font l'objet d'une requête des représentants de la société civile ou des collectivités locales. Ils permettent d'apporter une réponse rapide et ciblée à des besoins formalisés par les bénéficiaires eux même ou les porteurs de projets.

Les secteurs de concentration du DCP sont de la responsabilité de l'AFD. Il revient au SCAC d'intervenir dans les secteurs transversaux de l'aide française que sont la gouvernance et l'Etat de droit, la justice, la sécurité intérieure, la protection civile, les finances publiques, l'enseignement supérieur et la recherche, les échanges sportifs

inter-îles, la langue française et la francophonie. Le FSD est donc l'instrument qui permet à la France de se positionner dans les secteurs non couverts par ailleurs et de s'appuyer sur les acteurs locaux en valorisant par des moyens complémentaires les actions les plus structurantes améliorant les conditions de vie des populations les plus fragilisées. Le ministère de l'Intérieur intervient également dans le domaine des petits projets par l'intermédiaire du projet de co-développement, initié en 2006 par le MAEE. 48 projets, pour un montant de 2 M EUR ont été déboursés, essentiellement sur les années 2008, 2009 et 2010.

Le sous groupe de travail « Coopération Régionale » mis en œuvre par le GTHN a identifié comme stratégiques les interventions dans le domaine de la jeunesse et des sports. Ce volet devait permettre de contribuer aux échanges entre les populations des trois îles des Comores et renforcer le secteur associatif dédié à la jeunesse. Le FSD 2009 s'inscrit dans le cadre du DCP France – Union des Comores 2006 –2010.

Sur la période précédente, cette approche, a aussi été développée par d'autres partenaires, comme la Banque Mondiale et de l'Union Européenne. Par ailleurs, la France a mis en œuvre d'autres projets comme le Programme de Développement Local aux Comores (PDLC) et le Programme d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles aux Comores (PAOPAC), qui étaient complémentaires du FSD. Des projets FSD ont ainsi été financés dans les îles d'Anjouan et de Grande-Comore et ont concerné la réhabilitation de structures sanitaires de proximité, le service d'anesthésie-réanimation de l'hôpital de référence, l'aménagement de périmètres irrigués, l'amélioration des conditions de détention du centre de détention d'Anjouan et l'appui à une association de femmes.

### *Coordination 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. Aucun bailleur n'est également présent dans le domaine des nouvelles technologies.

L'Union Européenne intervient dans le domaine de l'éducation à travers son Programme d'Appui au Système Educatif Comorien (PASEC). Une action a été retenue en 2009 pour un cofinancement FSD, il s'agit de la reconstruction et l'équipement de l'école maternelle de Mbeni.

L'Union Européenne intervient également dans le domaine de l'environnement/Gestion des déchets à travers son Programme de Coopération Décentralisée (PCD). Le projet de mise en place d'un système de gestion des déchets dans le village d'Hantsambou a ainsi été réalisé en collaboration avec ce programme.

Enfin, l'AFD intervient dans le domaine de la santé à travers son programme PASCO. Ce programme n'a toutefois prévu aucune action concrète au sein de la maternité du CHN El Maarouf. Le projet Initiative Hôpital Ami des Bébés mené au sein de la maternité de l'hôpital, jugé important et nécessaire par l'AT présente au sein du CHN, 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. Le chef de projet de ce programme est membre du comité consultatif tout comme le directeur de l'AFD ou le régisseur du PCD.

### *Objectifs généraux et spécifiques*

Les projets FSD contribuent à l'objectif général de faciliter l'offre de services sociaux de base et d'appuyer les initiatives locales de développement. Les principales orientations retenues pour la mise en œuvre des crédits demandés pour le FSD 2004 sont : (i) la mise en place de projets de co-développement avec des partenaires identifiés (collectifs d'associations issus de la diaspora et Chambre de Commerce franco-comorienne) ; (ii) la recherche de complémentarité avec les crédits consacrés par les collectivités locales de Mayotte et de la Réunion à la coopération régionale, mais aussi avec les fonds propres de certaines collectivités. Cette orientation devait permettre en particulier de rééquilibrer l'aide à destination d'Anjouan et de Mohéli, qui ne bénéficient qu'à la marge des transferts financiers de la diaspora ; (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. La répartition sectorielle prévoyait le secteur agricole, élevage, pêche, artisanat ; l'eau, avec pour priorité la mise en place de comités de gestion de l'eau ; la santé, le social, l'éducation et la formation professionnelle ; l'environnement et l'écotourisme.

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. L'ensemble des actions financées dans le cadre de ce FSD ciblait, d'une part, les populations les plus vulnérables, d'autre part, les initiatives locales portées par les femmes ou en direction des femmes. Il devait aussi contribuer aux échanges sportifs de jeunes entre les quatre îles de l'archipel et faciliter les échanges sportifs au sein de l'Océan indien, contribuant ainsi au développement de l'intégration régionale.

Les îles d'Anjouan et de Mohéli devaient être privilégiées, car ce sont les zones les plus défavorisées ayant peu ou pas bénéficié ces dernières années d'appuis de la coopération internationale.

### *Déroulement de la mise en œuvre et des financements*

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 2004, au total, sur une enveloppe de 980 000 euros, 979 572 euros ont été engagés au bénéfice de 25 sous-projets, soit 99,9 % de l'enveloppe globale. Cependant, 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, c'est-à-dire que les projets n'ont pas été exécutés conformément aux engagements et n'ont pas été réceptionnés et inaugurés.

Au démarrage de la mise en œuvre du FSD, la gestion était confiée au chef du projet PDLC dans un souci d'éviter la multiplication des guichets auprès de bénéficiaires peu familiarisés avec les procédures des PTF, en vue de la présélection des dossiers en amont du comité consultatif. Avec la clôture du projet PDLC et le départ de l'assistant technique, la gestion de l'enveloppe FSD a été reprise par le service de coopération, avec l'appui d'un Volontaire et les assistants techniques, chacun dans son secteur, pour appuyer les porteurs de projets.

Pour le FSD 2009, un dispositif de gestion a été mis en œuvre au sein du SCAC, visant à coordonner les interventions du Programme de co-développement avec celles du FSD. Deux volontaires internationaux sont repartis sur Grande Comore et Anjouan afin de sensibiliser au mieux les partenaires potentiels et d'être à proximité des besoins et d'accompagner les porteurs de projets lors de la formulation puis la mise en œuvre des projets sélectionnés. Un dispositif de suivi plus structuré a été mis en place avec des outils de suivi et d'évaluation (fiche de synthèse de projets). Les projets ont pu s'exécuter sur une durée plus courte et dans de meilleures conditions que le précédent FSD.

Au titre des années 2009 et 2010, 20 projets ont été validés sur les trois îles de l'Union après présentation aux comités consultatifs composés des principaux acteurs du développement aux Comores et après décision favorable de l'Ambassadeur de France<sup>41</sup>. Le coût global de ces 20 projets s'élève à 1 187 820,39 € avec une participation du FSD de 81%, soit 960 636,69 €. Cette somme représente une subvention moyenne (hors dépenses directes du poste) de 48 031,83 € par projet (en conformité avec le montant moyen de subvention prévu de 50.000 €).

Il convient de souligner que les porteurs de projet apprécient l'appui fourni pour l'élaboration des documents de projets, et la relative simplicité des dossiers, notamment par rapport aux autres PTF ainsi que la proximité géographique pour Grande Comore et Anjouan. Le comité consultatif reste un passage obligé où le porteur de projet doit défendre son projet.

### *Principaux résultats atteints*

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 partenaires qui disposent de procédures beaucoup plus complexe.

C'est un instrument qui garantit une visibilité des actions de la France et de la coopération française 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.

---

<sup>41</sup> Au titre des années 2009-2011, 28 projets ont été validés suite à la tenue de 8 comités consultatifs pour une participation de la coopération française à travers le Fonds Social de Développement de 79%, soit 1 352 261,71€.

**FSD 2004:** L'enveloppe sur CD/FSD, engagée en intégralité a permis de conduire à leur terme 25 sous-projets. Les actions réalisées ont été conduites dans les trois îles des Comores ; 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, les droits de l'Homme.

L'eau et l'éducation ont été les secteurs bénéficiant du plus grand nombre de projets financés (24% chacun, soit près de 50% de l'enveloppe pour ces deux secteurs). Les projets eau coûteux comme tous les projets d'infrastructures, englobent à eux seuls plus du tiers de l'enveloppe. Les autres secteurs ont été la santé, les droits de l'homme, l'économie, les infrastructures et jeunesse et sport et la culture (construction d'un centre culturel).

Sur 25 projets, 1 projet a bénéficié à l'ensemble de l'Union des Comores, 11 à Anjouan, 8 à la Grande Comore et 5 à Mohéli. Alors que pour l'enveloppe précédente, les financements accordés à Anjouan représentaient 69% des engagements<sup>42</sup>, un équilibre entre les trois îles a été recherché avec une place plus importante accordée à Anjouan afin de contrebalancer l'effet du programme de co-développement qui mettait l'accent sur la Grande Comore.

Certains projets comme l'appui à la professionnalisation de la gestion communautaire de l'eau à Anjouan ainsi que le soutien du Syndicat national des agriculteurs des Comores (SNAC) ont été par la suite appuyés à plus grande échelle par la France.

L'appui à la structuration de l'Association des Usagers de l'Eau de l'Agglomération de Fomboni-Djoiézi (Mohéli) s'est fait en complémentarité du financement avec les moyens alloués par d'autres partenaires du projet (ID, AFD).

**FSD 2009 :** L'enveloppe demandée devait répondre, à l'évolution du contexte, et du dispositif français de coopération, 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.

Au travers de deux composantes spécifiques, elle visait particulièrement la jeunesse, tant sur le plan du développement des activités sportives que sur le plan du renforcement de ses capacités d'orientation et d'insertion professionnelle. Elle devait contribuer à promouvoir les dynamiques de développement communautaire via l'insertion des jeunes filles et des femmes dans la société.

28 protocoles de financement ont été signés et 16 projets inaugurés sur la période 2009 et 2011. Deux des 28 projets sélectionnés regroupent comme composantes communes les trois thématiques prioritaires fixées: Insertion de la jeunesse ; Développement des activités sportives et Développement communautaire. 26 projets disposent de la composante « Insertion de la jeunesse », 23 projets intègrent la

---

<sup>42</sup> La France s'était engagée, dans le cadre des accords de Fomboni sur la réconciliation nationale, à redéployer sur Anjouan une partie de son dispositif d'assistance technique et de ses moyens budgétaires.

composante « Développement communautaire » et 8 projets correspondent à la composante « Développement de l'activité sportive ».

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 est accordée à la création et l'équipement de médiathèques et à la réhabilitation des terrains de sport (19 constructions / réhabilitations d'infrastructures), 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 touchent directement à ce domaine. A titre d'exemple, l'association Féminine de Bienfaisance de Mbéni est maître d'ouvrage pour l'aménagement d'une école maternelle et d'une aire de jeux. L'association des Femmes de Moroni est en charge d'un programme de formation en informatique et aux nouvelles technologies. Le Comité Féminin de défense des Droits et Intérêts de Mutsamudu participe à la réhabilitation et la construction de onze nouveaux emplacements pour une galerie commerciale. L'association «Informatique Espoir» de Mutsamudu fait bénéficier des jeunes filles déscolarisées et des femmes sans emploi de formations à prix réduits. L'initiative Hôpital Ami des Bébé – IHAB » vise à améliorer le lien entre le nourrisson et sa mère au sein de la maternité du CHN EI Maarouf.

#### *Principales difficultés rencontrées*

Compte tenu des faiblesses des capacités locales de mise en œuvre et de certains porteurs de projets, les opérateurs relais, l'Assistance Technique des secteurs concernés et les volontaires sont essentiels pour le suivi et le contrôle de la bonne exécution des opérations.

Cette faiblesse avait été minimisée pour le FSD 2004, dans la mesure où malgré de nombreuses relances, les fiches de synthèse des projets (fiche bilan) n'étaient pas disponibles plusieurs années après et les projets clôturés unilatéralement.

Lors du FSP 2009, il était proposé d'aider les porteurs de projets (communautés, associations, municipalités, etc.) à renforcer leurs capacités de conception, de gestion et d'évaluation de projets. Le recours à un opérateur externe permet une intervention en amont, pour appuyer l'élaboration d'un Plan de trésorerie et de rentabilité, puis l'élaboration du dossier comptable intermédiaire et final permettant la clôture d'un sous-projet. Le bénéficiaire a également recours à un maître d'œuvre pour le suivi de chaque chantier à la fois pour la réalisation d'une étude technique relative à la construction, à l'élaboration du dossier d'appel d'offre et du suivi du chantier.

Le dispositif en place actuellement 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.

### *Pérennité des interventions*

Une grande diversité de projets a été soutenue dans le respect des axes définis, répondant à l'objectif du FSD. 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.

La pertinence de certains projets n'est toujours évidente et les effets attendus à moyen terme des projets difficiles à appréhender.

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. Il serait intéressant de pouvoir mobiliser cet instrument de façon plus systématique en complémentarité avec d'autres acteurs pour espérer un effet plus structurant.

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.

**Quelques projets illustratifs :  
Des résultats visibles qui demanderaient à être pérennisés**

Un **plateau omnisports construit à Itsandra** réceptionné en février 2011 a été financé à 70% par le FSD, le reste provenant de l'association Sportive d'Itsandra, le terrain ayant été donné par la ville. Ce plateau est utilisé notamment par l'équipe de Volley Ball et par des scolaires. Des manifestations extra sportives sont également organisées. Il serait intéressant de pouvoir renseigner certains des indicateurs d'évaluation proposés, nombre d'équipes fréquentant le plateau, nombre de sportifs utilisant le plateau et nombre de manifestations organisées sur le plateau.

Certaines conditions pour la pérennisation du projet avaient été identifiées comme une clôture pour la sécurisation des lieux, des vestiaires et des locaux de rangement, mais n'ont pas encore pu être remplies. Des gradins pour les spectateurs ont, par contre, été construits. L'association assure l'entretien du site, et recherche des sources de financement propre (entrées payantes des différentes activités, participations des écoles privées utilisatrices du site, etc.), là également un accompagnement ou un suivi serait intéressant pour garantir la pérennisation des infrastructures.

**L'initiative Hôpital Ami des Bébé**s – IHAB portée par l'école de médecine et de santé publique, vise à améliorer le lien entre le nourrisson et sa mère au sein de la maternité du CHN *El Maarouf*. Il s'agit de veiller à l'application, par le personnel soignant, des 10 recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé en la matière et consolider le label qualité de soins *IHAB* et de diminuer ainsi le taux mortalité infantile au sein de la maternité. L'école reçoit un appui de l'ADSF (Association de Développement de la Santé des Femmes) à travers la venue de France d'infirmière-formatrices bénévoles. Face à une dégradation de la qualité des soins à la maternité d'El-Maarouf, l'association a décidé de réactiver le label IHAB.

Les premiers bénéficiaires de cette action sont les élèves de l'école de santé publique (135 élèves sur trois ans) ainsi que les sages-femmes de la maternité (35 personnes) qui ont reçu des cours théoriques et pratiques. Les bénéficiaires secondaires ont été les femmes fréquentant cette maternité (près de 5.000 par an).

La mise en place d'un **système de ramassage des déchets ménagers à Hantsambou** (octobre 2009) est portée par la Jeune Chambre Internationale de Hantsambou. Ce projet a permis de sensibiliser la communauté, de mettre en place un système de dépose par zone (poubelles de 180 L) et de ramassage des ordures avec un responsable (rémunéré) chargé de veiller au bon déroulement du stockage, des zones de dépose ainsi que du bon entretien des voies communes. Les journées « ville propre » sont organisées chaque année. Les résultats sont visibles, la communauté est sensibilisée aux dangers liés aux ordures, la ville est propre et les risques de maladies et d'infections ont diminué. Un comité de gestion a été mis en place pour assurer le bon fonctionnement et la gestion permanente du système de gestion des déchets. Chaque foyer cotise mensuellement et des dons sont perçus à l'occasion des grands mariages. Un camion assure le ramassage des ordures chaque dimanche et un contrat de ramassage des ordures a été signé entre la Jeune Chambre et le propriétaire du camion. Dans un souci de pérennisation, la Jeune Chambre est en négociation avec la commune en charge du traitement des ordures pour que le projet puisse être géré par la mairie.

Fin de **la construction et équipement de la bibliothèque de l'école** primaire publique « Moroni Application ». Ce projet été porté par l'Association de parents maîtres. L'école accueille près de 1168 élèves. Les activités prévues étaient d'initier les élèves à la lecture par des ateliers, à la recherche documentaire et appuyer l'apprentissage de tous par des cours de soutien scolaire. Disposer d'une bibliothèque devait permettre de disposer d'un outil pédagogique afin que chaque élève puisse persévérer dans son éveil, découverte et apprentissage de la lecture. L'école disposait d'ouvrages mal utilisés et mal entreposés faute de local adéquat.

Le projet a permis de financer la fin de la construction d'une salle de lecture et d'une bibliothèque et l'achat d'étagères. Cependant, les ouvrages entreposés sont dans l'ensemble des ouvrages inadaptés à l'âge des enfants et le don en livres attendu de la part de l'alliance franco-comorienne n'a finalement pas répondu aux attentes.

Aussi la bibliothèque est finalement sous-utilisée et la salle de lecture accueille le bureau du directeur. Outre le fait, qu'il manque cruellement de livres pour des enfants du primaire, les livres ne peuvent être empruntés et sont finalement peu consultés sur place. Il n'y a pas de bibliothécaire et de système mis en place pour profiter pleinement de l'outil.

## Bibliographie

Source	Titre	Année
<b>Secteur de la Santé</b>		
Cellule de Coordination et de Suivi, PASCO	Rapport provisoire au Comité de Pilotage, Suivi du Budget Programme 2011, Programmation 2012	2012
AFD, Christophe PAQUET et Philippe RENAULT DDH / Division Santé Lucie PETITEAU Agence de Moroni	Aide-mémoire de supervision et d'identification, Appui au Secteur de la Santé de l'Union des Comores (CKM 3005) Comores, 28 novembre – 10 décembre 2011	2012
HERA	Evaluation à mi-parcours du PASCO (AFD - Comores)	2011
Dr Maroussia (Marie) DAOLIO, Assistante technique, Anesthésiste réanimateur, Service des Urgences	C.H.N. El Maarouf, rapport d'activité	2010
Ministère de la santé, de la solidarité et de la promotion du genre	Projet de renforcement des capacités de la Direction Générale des Etudes, des Recherches, de la Planification et des Statistiques sanitaires, 2010-2013	2010
Ministère de la santé, de la solidarité et de la promotion du genre	Plan national de développement sanitaire, 2010-2014	2010
Ministère de la santé, de la solidarité et de la promotion du genre	Secrétariat Général, Direction des Etudes, de la Planification et des Statistiques sanitaires, Plan National de développement du système d'information sanitaire (PNDSIS)	2010
Ministère de la santé, de la solidarité et de la promotion du genre	Plan stratégique de développement des ressources humaines pour la santé 2010-2015	2010

Source	Titre	Année
Ministère de la santé, de la solidarité et de la promotion du genre	Comité de pilotage de la coopération régionale Mayotte, Relevé de conclusions	2010
CHM	Convention de coopération pour la prise en charge des brûlés graves	2009
Alain Le Garnec, Conseiller Vice présidence	Union en charge de la Santé, de la Solidarité et de la Promotion du Genre, Rapport annuel d'activité	2008-2009-2010
Alter-AEDES	Etude de faisabilité du programme de santé aux Comores, Rapport final	2006
UDC	Politique nationale de Santé (PNS)	2005
Ministère des Affaires sociales et des réformes administratives	Plan National de Développement des Ressources Humaines en santé, 2004-2010	2004
CHM	Convention de coopération relative à la formation des personnels hospitaliers	
CHM	Convention relative à la fourniture de produits pharmaceutiques entre le CHM et la PNAC	
Ministère de la Santé, de la Solidarité et de la Promotion du Genre de l'Union des Comores	Accord – cadre relatif à la veille sanitaire Entre L'Agence de santé de l'océan Indien et La Direction de la Lutte contre la Maladie	
<b>Secteur de l'Agriculture</b>		
AFD	Fiche projet PREDIVAC, Projet n° CKM 3003.01.M	2011
AFD	Fiche projet PAIAC, projet n° CKM 3013.02.P	2011
AFD	Fiche projet Construction de la route Hajoho-Jimilimé, projet n° CKM 3003 et 3013	2011
AFD	Courrier au SNAC du 29 Juillet 2011, « suspension des renouvellements de caisse d'avance dans l'attente de la signature d'un acte d'engagement du SNAC »	2011



Source	Titre	Année
AFD	Aide mémoire, Mission de supervision du PREDIVAC et poursuite des travaux préliminaires d'instruction d'un projet d'appui au développement du parc marin de Mohéli », du 12 Juillet au 22 juillet 2011	2011
SNAC	Courrier à l'AFD du 30 août 2011, « précision transmission du document d'engagement »	2011
AFD	Aide mémoire, Mission de supervision du PREDIVAC et d'identification de futures interventions de développement agricole et rural, du 14 au 27 Janvier 2010	2010
AFD	Note à la direction du département géographique AFR	2010
AFD	Aide mémoire, Mission de supervision du PREDIVAC et d'identification de futures interventions, du 23 Novembre au 04 Décembre 2010	2010
AFD	Note à la direction générale pour décision	2009
IRAM	Evaluation à mi-parcours du PREDIVAC	2009
Union des Comores	Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté	2009
Union des Comores-AFD	Convention de financement CKM 3003.01.M	2006
Union des Comores-République française	Document Cadre de Partenariat France-Union des Comores, 2006-2010	2006
AFD	Comité des Etats étrangers du 18 Novembre 2005, Résolution n° C 20050228	2005
AFD	Aide mémoire de la mission d'évaluation du projet PREDIVAC, 16 au 28 Septembre 2005	2005
Ambassade de France auprès de l'Union des Comores	Courrier à l'AFD, « Projet PREDIVAC »	2005
<b>Développement du secteur productif</b>		
Daniel Goldberg	Rapport d'information de la mission du groupe d'amitié France-Union des Comores – Assemblée Nationale	2011

Source	Titre	Année
FTHM Conseils	Evaluation à mi-parcours du Projet d'Appui au Développement et à la Professionnalisation du Réseau des Meck aux Comores (PAPReM), version provisoire	2011
PNUD	Rapport national sur le développement humain	2010
DCP	2006-2010	2006
AFD	Fiche projet CKM 3010, Appui à la relance des activités de crédit de la BDC-2 <sup>ème</sup> phase	Pas de date
AFD	Fiche projet CKM 1066 01 V, Renforcement des capacités de la Meck-Moroni	Pas de date
AFD	Fiche projet CKM 1073, Appui au réseau des Sanduk d'Anjouan	Pas de date
AFD	Fiche projet CKM 1077, Refinancement des Sanduk d'Anjouan	Pas de date
Union des Comores	FENU, PNUD – Programme d'Appui à la Finance Inclusive aux Comores, PAFIC	
Union des Comores	Ministère des Finances, Schéma directeur de finance inclusive aux Comores (SD-FIC), Plan d'actions 2011-2015	
<b>Secteur de l'Eau</b>		
AFD	Fiche projet projet RSEAU, CKM n° 1067	Pas de date
AFD	Fiche projet projet AEP-Domoni, CKM n° 1075	Pas de date
AFD	Fiche projet « projet d'appui à la gestion du service public de l'eau dans une zone pilote de l'île de la Grande Comore », CKM n° 1068	Pas de date
AFD	Fiche projet AEP-Djandro, CKM n° 1078	Pas de date
AFD	Fiche projet « projet d'investissement pour des infrastructures d'adduction d'eau potable sur les îles de l'Union des Comores », CKM n° 3009	Pas de date
AFD	Mission de supervision de l'AFD, Département Technique Opérationnel – Division Eau et Assainissement, du 15 au 24 février 2011, Aide mémoire	2011
AFD	Mission de supervision de l'AFD, Département Technique Opérationnel – Division Eau et Assainissement, du 03 au 07 Octobre 2011	2011

Source	Titre	Année
UCEA-UCEM et AFD	Avenant n°1 à la convention de financement CKM 1067	2011
AFD	Mission de supervision du projet Réseau – Ile d'Anjouan, du 19 au 22 Janvier 2010	2010
AFD	Mission de supervision de l'AFD, Département Technique Opérationnel – Division Eau et Assainissement, du 23 Septembre au 1 <sup>er</sup> Octobre 2010, Aide mémoire	2010
AFD	Mission de supervision du projet Réseau – Ile d'Anjouan, du 25 au 27 Novembre 2009	2009
UCEA-UCEM et AFD	Convention de financement CKM 1067	2009
Union des Comores	Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté	2009
AFD	Note de présentation de projet simplifié pour CFM	2008
AFD	Décision d'octroi d'un concours de faible montant du Directeur des Opérations, Résolution C20080337	2008
Union des Comores- République française	Document Cadre de Partenariat France-Union des Comores, 2006-2010	2006
<b>Secteur des Finances Publiques</b>		
Ambassade de France	Signature d'une convention d'aide budgétaire entre la République française et l'Union des Comores	2011
CREF	TOFE 2005 – 2011 , élaboré le 18 octobre 2011	2011
PRCI	Bulletin d'information n°5 du 25 décembre 2011	2011
AFD	Convention de financement Union des Comores-AFD N° CKM 1070.01.P et CKM 1063.02.T	2009
CGP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté	2009
SCAC	Rapport de mission de M. Hassanaly	2009
AFD	Convention de financement Union des Comores-AFD N° CKM 1063.01.S et CKM 1063.02.T	2008
Réunion des ministres de la Zone Franc, Yaoundé		2008
AFD	Comité des Etats étrangers de l'AFD. CR réunion 19 décembre 2007	2007
	Arrêté N°10007/PR/SGG/SG instituant les Groupes Techniques	

Source	Titre	Année
	Sectoriels dans le cadre institutionnel du DSCR	
ABGE	Extrait du PAD ABGE	
Banque Centrale des Comores	Rapport annuel 2006	
Banque Centrale des Comores	Rapport annuel 2007	
Banque Centrale des Comores	Rapport annuel 2009	
CGP	Plan d'action 2011-2014 de mise en œuvre du SCR (draft)	
CGP	Suivi de la Déclaration de Paris et des principes d'engagement international dans les états et les situations fragiles 2011, chapitre pays Union des Comores	
Hassanaly	Rapport de fin de mission	
Ministère des Finances Union des Comores	Stratégie des réformes de la gestion des finances publiques	
PRCI	Plan d'action de la composante Finances Publiques	
PRCI	Cadre logique révisé du Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI)	
Secrétariat Général du Gouvernement	Arrêté n°10-007/PR/SGG instituant les Groupes Techniques Sectoriels dans le cadre du cadre institutionnel du DSCR	
Secrétariat Général du Gouvernement	Arrêté n°10-008/PR/SGG fixant la composition, les missions et les attributions du Comité Technique du Pilotage du DSCR	
Système des Nations Unies	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) 2008 – 2012	
Union des Comores	Ministère des Finances, Analyse sommaires des appuis budgétaires 2008 / 2009	
Union des Comores	Ministère des Finances, du Budget et des Investissements, Plan d'Actions Prioritaires 2010-2012	
<b>Secteur de l'Enseignement Supérieur</b>		
Ministère de l'Education	Plan Directeur de l'éducation 2010 – 2015, version novembre 2010	2010

Source	Titre	Année
CGP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté	2009
CGP	Plan d'action 2011-2014 de mise en œuvre du SCRP (draft)	
SCAC	Description du projet AFES	
Université des Comores	Rapport sur l'action de la coopération française à l'université des Comores 2005 – 2006	
Université des Comores	Rapport sur l'action de la coopération française à l'université des Comores 2005 – 2008	
<b>Coopération décentralisée et le codéveloppement</b>		
	Compte-rendu. Réunion sur la coopération décentralisée avec les Comores, lundi 10 octobre 2011 au Conseil Général de la Seine-Saint-Denis	2011
	Comores/France – Coopération décentralisée	2011
Abdoul Wahab Ahmed	Contribution à la réflexion sur la mise en place du second programme de codéveloppement en faveur des Comores	2011
Daniel Goldberg	Rapport d'information de la mission du groupe d'amitié France-Union des Comores – Assemblée générale	2011
Ministère de l'Intérieur	Evaluation finale du programme de codéveloppement auprès de l'Union des Comores, et liste des projets, André Bailleul, version provisoire	2011
DCP	2006-2010	2006
Sarcelles	Communiqué de presse : Sarcelles : Première ville de France à signer un accord de coopération décentralisée avec une ville des Comores	2006
MAEE	Programme de codéveloppement avec l'Union des Comores, Rapport de présentation	2005
MAEE	Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures	
MAEE	Le point sur les actions de coopération décentralisée France-Comores : les municipalités, les départements, les régions	
Ministère de l'Intérieur	Evaluation du programme de codéveloppement avec l'Union des Comores, FSP 2005-66, TDR	
Région PACA	Accord de coopération avec l'île autonome de Ngazidja	
Sarcelles	Annuaire des associations	
Sites internet : ambafrance (coopération décentralisée) ; comores-online ; kwelimag ; Agence		

Source	Titre	Année
comorienne de presse (HZK-Presse) ; afcode (La communauté urbaine de Dunkerque et Ngazidja) ;		
<b>Fonds social de Développement</b>		
MAEE, DGCID, FSP, Comores	Rapport de présentation, Crédits déconcentrés / Fonds Social de Développement, projet 2009-2 Comité des projets	2009
SCAC	Fiches projets FSD	2009
MAEE, DGCID, FSP, Comores	Rapport de présentation, Crédits déconcentrés / Fonds Social de Développement, projet N°2004-22, Comité des projets	2004
SCAC	Fiches bilan des projets FSD	2004
SCAC	Tableau Matrice de suivi des projets FSD	2004
SCAC	Fonds Social de Développement – CD/FSD 2009-2 – Union des Comores, Bilan 2009 - 2011	
SCAC	Fonds Social de Développement – CD/FSD 2009-2 – Union des Comores, Bilan 2009 - 2010	