

ÉVALUATION

2013

→ n° 123



Évaluation du document cadre de partenariat « France-Union des Comores » (2006-2010)

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



Synthèse du rapport

**ÉVALUATION DU DOCUMENT
CADRE DE PARTENARIAT
« FRANCE-UNION DES COMORES »
(2006-2010)**

Évaluation réalisée par :
Aide à la décision économique

Synthèse du rapport

Remis en novembre 2012

*Ce document est la synthèse d'un rapport final établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères.
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.

Le CD-Rom joint contient le rapport complet du bilan et ses annexes.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Photo de couverture : CARITAS Comores, subventionné par l'AFD pour l'amélioration de la qualité des soins, 2011.

© Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France aux Comores/MAE

Photo de 4^e de couverture : Construction du réservoir d'eau du village de Mjimandra, Anjouan.

© Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France aux Comores/MAE

Réalisation : DGM

Impression : service de reprographie du MAE

© Ministère des Affaires étrangères 2013

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	6
Préambule	7
1. Engagement fort, pays fragile	9
1.1 Un engagement fort de la France	9
1.2 Des interventions mises en œuvre dans un pays fragile	11
2. Des objectifs sectoriels non atteints	13
2.1 Des financements partiellement mis en œuvre, surtout pour les projets importants	13
2.2 Des succès : projets FSD, projets de codéveloppement et coopération décentralisée	17
3. Un outil à améliorer	19
3.1 Points forts et points faibles du DCP	19
3.2 Des apports du DCP à conserver	24
3.3 Des améliorations importantes à apporter au DCP	25
Liste des sigles et abréviations	29

AVANT-PROPOS

→ La coopération entre la France et l'Union des Comores est à la croisée des chemins. Près de quarante années après son indépendance, l'Union des Comores cherche à asseoir bien naturellement son développement autonome. La France, de par ses responsabilités liées à notre histoire commune et parce que notre intérêt conjoint réside dans un futur partagé, prend toute sa place dans une solidarité partenariale, pensée à deux.

En ce sens, le document cadre de partenariat (DCP) qui a guidé nos échanges entre 2006 et 2010 a marqué la volonté de nos deux pays d'aller dans le sens d'une coopération assise sur une stratégie solide, partagée, efficace et utile en premier lieu au développement économique et social de l'Union des Comores. Son évaluation, en particulier l'utilité sociale et réelle des moyens engagés, était donc déterminante.

La démarche voulue par les deux pays d'une approche partenariale de cette évaluation m'a décidé à accepter de présider le comité de pilotage, aux côtés de son excellence monsieur Abdallah Mirghane, ambassadeur de l'Union des Comores en France. Avec les membres tous actifs du comité et sous l'impulsion du pôle de l'évaluation du ministère des Affaires étrangères, nous avons défini le cadre de cette évaluation, échangé sur les attentes que nous en espérons, les motivations à long terme des différents intervenants, le suivi des objectifs fixés, la synergie des administrations française et comorienne, ainsi que le portage politique des différents dossiers. Nous avons également choisi le consultant indépendant chargé de cette étude, Aide à la décision économique, qui a su être à l'écoute de cette démarche. Dans le même temps, un comité de suivi basé à Moroni, présidé par Alfeine Tadjiddine, commissaire générale au Plan, et son excellence monsieur

Philippe Lacoste, ambassadeur de France aux Comores, partageait en temps réel l'avancée de nos travaux et validait le processus.

Le fait que ce DCP ait été le premier à être évalué et qu'il l'ait été de la sorte contribue aussi à faire de ces liens tissés entre nos deux pays un modèle. Cela ne nous donne que plus de responsabilités pour l'avenir.

Un proverbe comorien que j'aime à citer correspond finalement bien à la démarche qui a été la nôtre au cours de cette évaluation : « *Ye wandzo yende kawono houle* » qui, je crois, peut être traduit par « *qui veut aller loin ne regarde pas la distance* ». Plus qu'un proverbe, il constitue une feuille de route pour tout ce qu'il nous reste à accomplir ensemble.

Daniel Goldberg

Député de Seine-Saint-Denis
Président du groupe d'amitié
France-Union des Comores

PRÉAMBULE

→ Le document cadre de partenariat a défini pour la période 2006-2010 les axes de coopération entre l'Union des Comores et la France. Signé à la suite de la conférence des bailleurs de fonds des Comores tenue à Maurice en décembre 2005, ce document, qui avait vocation à coordonner tous les instruments de l'aide publique française, marquait la volonté de la France de soutenir les efforts de l'Union des Comores dans sa stratégie de développement exprimée dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et dans son souhait de renouer avec une communauté internationale avec laquelle les contacts s'étaient distendus.

À l'issue de la période 2006-2010, le gouvernement des Comores a souhaité que soit effectuée une évaluation de la mise en œuvre du DCP. Le ministère français des Affaires étrangères (MAE) a donné son accord sur le financement de cette évaluation partenariale et le bureau Aide à la décision économique (ADE) a été retenu pour effectuer cette mission. Afin de suivre ce processus et d'en exploiter les résultats, un comité de suivi à Moroni et un comité de pilotage à Paris ont été constitués. La partie française participe au comité de suivi présidé par Alfeine S. Soifiat Tadjiddine, commissaire générale au Plan de l'Union des Comores, et la partie comorienne participe au comité de pilotage présidé par une personnalité indépendante des Affaires étrangères, le député Daniel Goldberg, président du groupe d'amitié France-Union des Comores à l'Assemblée nationale française.

L'objectif de cette évaluation est d'apporter un regard externe et critique sur les modalités de la coopération en matière de développement entre la France et l'Union des Comores, en prenant en compte l'ensemble des secteurs de l'aide publique française au développement. Plus

particulièrement, l'évaluation vise à apporter une appréciation sur le processus de définition, de mise en œuvre et de suivi du DCP au regard du contexte politique, des stratégies sectorielles nationales, des interventions des autres bailleurs de fonds et des évolutions intervenues au cours de la période. Elle cherche également à tirer des enseignements sur les domaines d'intervention et les instruments de coopération à privilégier dans le futur.

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

L'évaluation a reposé sur un processus structuré en quatre phases distinctes : cadrage, analyse des stratégies, analyse des projets et synthèse. Durant la phase de cadrage, la logique d'intervention du DCP a été reconstituée et 13 questions d'évaluation visant à évaluer des aspects précis de la stratégie de coopération française ont été définies. Ces questions ont couvert les critères d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) concernant la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Le critère d'évaluation de la cohérence a également été couvert.

Pour diversifier les sources d'information en vue des recoupements et pour assurer une large couverture du champ en termes de secteurs et de modalités d'aide, l'évaluation a utilisé une série d'outils clés, y compris un inventaire des financements de la coopération française sur la période du DCP, une analyse documentaire à un niveau général, une analyse approfondie d'une sélection de 12 projets, deux missions sur le terrain et des

entretiens avec 130 personnes comprenant des représentants :

- des administrations comoriennes (ministère des Relations extérieures, Finances, commissariat général au Plan, ministères sectoriels, ambassade de l'Union des Comores à Paris) ;
- des administrations françaises (MAE), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), ministère de l'Intérieur, Agence française de développement (AFD), ambassade de France à Moroni) ;
- des autres partenaires techniques et financiers ;
- des acteurs et des bénéficiaires de la mise en œuvre des projets ;
- de la diaspora comorienne.

Les entretiens ont été menés soit individuellement soit par l'ensemble de l'équipe d'évaluation.

1. ENGAGEMENT FORT, PAYS FRAGILE

1.1 Un engagement fort de la France

1.1.1 Le DCP 2006-2010 : un document innovant et un message politique fort de la France pour relancer la coopération

➔ Les événements de la fin de la décennie 1990 avaient marqué une rupture des Comores avec la communauté internationale. En décembre 2005, la conférence des bailleurs de fonds de l'Union des Comores à Maurice avait permis à l'Union de renouer avec cette communauté internationale. La France avait voulu accompagner ce retour en signant avec l'Union des Comores un document cadre de partenariat qui couvrait la période 2006-2010 et qui visait à regrouper l'ensemble des interventions de la coopération française. Il était prévu de mobiliser des financements compris entre 79 et 88 millions d'euros. Dans les principaux domaines d'intervention prévus, un dispositif d'assistance technique accompagnait la mise en œuvre.

Pour la France, qui signait avec l'Union des Comores l'un des premiers DCP avec un pays partenaire, ce cadrage pluriannuel de l'aide publique au développement s'inscrivait dans les résultats de la commission mixte franco-comorienne tenue en avril 2005 et dans les engagements pris lors de la conférence de Maurice. Il était aussi conforme aux accords de coopération signés en 1978 et à l'inscription des Comores

dans la zone de solidarité prioritaire en janvier 1999. L'objectif visé était le développement de l'Union des Comores en conformité avec les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et avec la stratégie de développement des Comores exprimée dans le DSRP.

Le DCP constituait pour la France un document innovant qui résultait de la refonte de l'instrument de cadrage pluriannuel de l'aide publique au développement (APD) française décidée par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004¹. Ce caractère innovant tenait :

- au caractère partenarial et public du document ;
- à sa volonté de regrouper l'ensemble des acteurs de la coopération française et d'améliorer la complémentarité entre leurs instruments ;
- à sa sélectivité sectorielle sur trois secteurs de concentration ;
- à sa volonté de rendre les interventions françaises et leurs financements plus prévisibles par le pays partenaire.

1.1.2 Des financements importants ont été prévus

➔ Les engagements financiers affichés par le DCP s'établissaient entre 79 et 88 millions d'euros. Sur la période 2006-2010, les autorisations de programmes se sont élevées à 59,88 millions d'euros, soit entre 68 % et 76 % des fourchettes indicatives prévues par le DCP.

1- Le CICID rassemble, sous la présidence du Premier ministre, l'ensemble des ministres concernés par l'aide au développement.

Engagements de la coopération française dans l'Union des Comores, 2006-2010 (en millions d'euros)²

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

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

Nota : Les acteurs indiqués ci-dessus pour ces interventions sont :

1. Le ministère des Affaires étrangères ;
2. Le MAE pour l'assistance technique (AT) ;
3. Le MAE pour l'aide budgétaire (AB) dispensée par ce ministère ;
4. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie pour l'aide budgétaire dispensée par la direction générale du Trésor ;
5. Le ministère de l'Intégration, de l'Immigration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, dont les activités relatives au programme de codéveloppement avec l'Union des Comores (PCUC) initié par le MAE ont été reprises en 2010 par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration ;
6. L'Agence française de développement, principal intervenant financier aux Comores ;
7. Les Fonds de coopération régionale (FCR) de Mayotte et de La Réunion.

2 - Engagements pour l'AFD, autorisations d'engagement pour le MAE et enveloppe budgétaire pour le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration).

1.1.3 Le DCP était axé sur trois secteurs de concentration, un secteur hors concentration et des secteurs transversaux

➔ Les règles qui encadrent l'élaboration des documents cadres de partenariat précisaient qu'un à trois secteurs maximum devaient être identifiés dans le DCP parmi les sept secteurs contribuant à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Le DCP Comores déterminait trois secteurs de concentration : santé, agriculture et développement du secteur productif ; un secteur hors concentration : l'eau (également parmi les OMD) ; et trois secteurs transversaux : gouvernance et État de droit, enseignement supérieur et recherche, échanges sportifs inter-îles.

Dans le domaine de la santé, les moyens envisagés étaient centrés sur un programme de renforcement du secteur de la santé financé par l'AFD qui impliquait l'intervention de capacités régionales et d'initiatives locales françaises et une contribution de la France à des projets multilatéraux de lutte contre le paludisme, le SIDA, les infections sexuellement transmissibles et les maladies transmissibles. Une assistance technique auprès du ministère de la Santé et de l'hôpital national de référence était également prévue.

Dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, les moyens envisagés consistaient principalement en un projet de l'AFD, le projet de renforcement et de diversification des filières agricoles (PREDIVAC), avec un volet désenclavement et développement socio-économique de Jimilimé à Anjouan, en cofinancement avec la coopération décentralisée de La Réunion. Ce projet envisageait un appui aux organisations de producteurs agricoles (OPA), à la diversification des filières agricoles et à la commercialisation des produits agricoles. Il devait être complété par diverses actions pilotes sur le foncier rural, la diffusion du traitement biologique de la cocoteraie et le développement des flux d'exportations vers Mayotte.

En ce qui concerne le développement du secteur productif, le DCP envisageait les pistes d'interventions suivantes : une intervention en cofinancement avec la Banque européenne d'investissement (BEI) en faveur du redressement de la Banque de développement des Comores (BDC), dont l'AFD était actionnaire, et

un programme de renforcement des capacités commerciales du pays. Un secteur hors concentration, l'eau, était également prévu afin de sécuriser l'approvisionnement en eau potable.

Dans les secteurs transversaux, les moyens et activités envisagés consistaient principalement en la mise à disposition d'assistants techniques dans certains ministères (Finances, Justice et Enseignement), la mobilisation d'experts, l'organisation de stages pour des formations et activités de renforcement de capacités, la mise en place de partenariats avec des institutions françaises (en particulier les collectivités territoriales de La Réunion et Mayotte), la fourniture d'équipements et la facilitation d'échanges.

Ces mesures devaient contribuer à la réduction de la pauvreté, à la fixation des populations et à l'intégration régionale, l'objectif global étant le développement du pays et l'atteinte des OMD.

1.2 Des interventions mises en œuvre dans un pays fragile

1.2.1 Les spécificités de la coopération entre l'Union des Comores et la France

➔ La spécificité du contexte de l'Union des Comores tient à la géographie des trois îles séparées les unes des autres, à la démographie d'une population de 700 000 habitants en forte croissance, à l'histoire d'un archipel des Comores lié depuis longtemps à l'histoire de la France dans la région et au contexte institutionnel souvent mouvementé. Cette spécificité résulte aussi d'une relation France-Union des Comores parfois délicate. Il n'entre bien sûr pas dans le cadre de cette évaluation de s'interroger sur la relation politique France-Union des Comores, mais il n'est pas non plus possible d'ignorer la dualité de cette relation dont la complexité explique parfois non seulement les stratégies mais aussi le déroulement quotidien des interventions. Chaque domaine de coopération renvoie à la dualité de la relation franco-comorienne, faite à la fois de volonté de distanciation et d'éléments de rapprochement extrêmement forts (relations anciennes et volonté de travailler ensemble, langue commune, diaspora présente en France métropolitaine, etc.).

1.2.2 Une période dominée par le dialogue politique plus que par un dialogue technique sur le DCP

➔ Dès le début de sa mise en œuvre, le DCP a été confronté à un contexte politique difficile. Malgré les accords de Fomboni de 2001, les conflits de compétence entre les îles et l'Union se poursuivent et conduisent en 2007 à la crise sécessionniste anjouanaise, qui ne prend fin qu'un an plus tard grâce à l'intervention militaire « Démocratie aux Comores » menée par l'Union africaine et soutenue par la France. Cette crise de 2007-2008 est importante pour le déroulement des activités prévues par le DCP car elle a contribué à donner au dialogue politique la primauté sur le dialogue technique.

Un groupe de travail de haut niveau (GTHN), a été institué à la suite de l'entretien du 28 septembre 2007 entre le président de l'Union des Comores et le président de la République française. Alors que le DCP avait pour objectif le développement des Comores, le GTHN était constitué dans le but de multiplier les liens de coopération entre Mayotte et les autres îles : commerce inter-îles, échange d'expériences entre professionnels et aussi facilitation d'obtention des visas. Bien que l'objectif du GTHN ait été très différent de celui du DCP, le dialogue politique au niveau du GTHN l'a emporté sur le dialogue technique au niveau du DCP. Le DCP ne comportant aucun dispositif de suivi organisé, le dialogue au niveau du GTHN est demeuré au niveau politique.

2. DES OBJECTIFS SECTORIELS NON ATTEINTS

2.1 Des financements partiellement mis en œuvre, surtout pour les projets importants

2.1.1 Les financements prévus n'ont été que partiellement mis en œuvre

→ Les décaissements (38,64 millions d'euros) n'ont pas été conformes aux engagements en raison d'une mise en œuvre des projets plus lente que prévue. Le taux de décaissement tous acteurs confondus sur la période est de 65 %. Il est à noter que certaines des interventions prévues soit par le MAE, soit par l'AFD n'ont pas été réalisées ou n'ont pas donné lieu à des décaissements. Par contre, des interventions non prévues ou prévues pour un montant plus limité ont été réalisées : aides budgétaires DG Trésor et MAE par exemple.

Crédits consommés de la coopération française dans l'Union des Comores, 2006-2010³

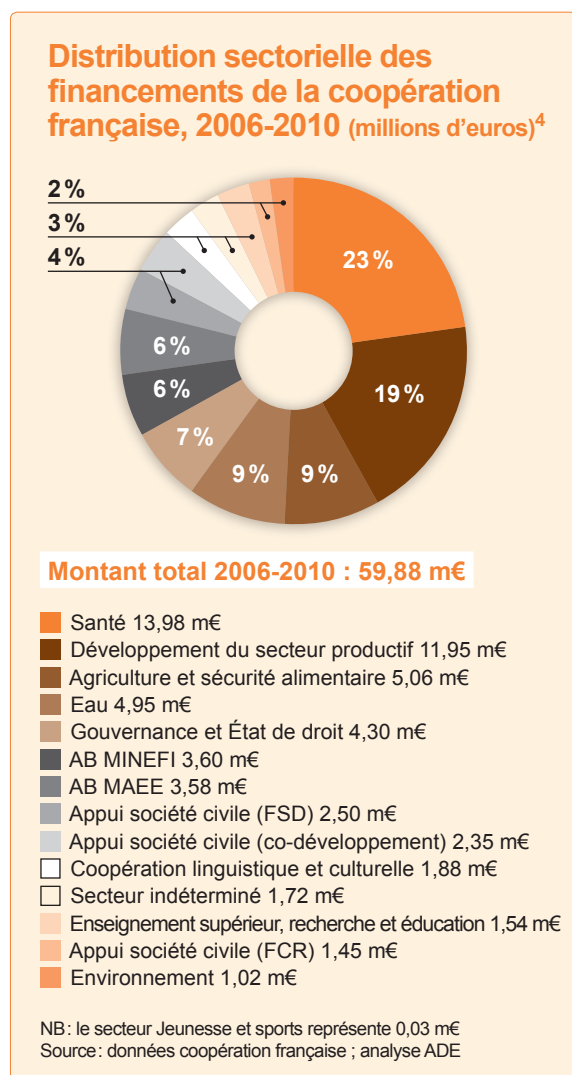
	2006	2007	2008	2009	2010	Total
MAE	1,65	1,18	1,02	1,02	1,25	6,12
MAE-AT	1,53	1,18	1,70	0,81	1,31	6,53
MAE-aide budgétaire	2,00	0,45	0,83	0,30	0,00	3,58
MINEFI-aide budgétaire	0,00	0,00	1,60	2,00	0,00	3,60
MIINDS/MI (PCUC)	0,10	0,20	0,40	0,60	0,60	1,90
AFD	3,22	4,51	0,30	1,03	6,41	15,46
FCR Mayotte et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

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

3 - Décaissements pour l'AFD, crédits de paiement consommés pour le MAE et montants attribués pour le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

À cette aide publique au développement s'ajoutent les appuis apportés par la coopération décentralisée autres que ceux de La Réunion et de Mayotte. Les actions mises en œuvre par les ONG (organisations non gouvernementales) ne sont pas comptabilisées dans les statistiques de l'APD. D'autre part, dans le cadre du Club de Paris, la France participe à la réduction de la dette de l'Union des Comores. L'APD française transite aussi par le Fonds européen de développement (FED). La participation de la France au 9^e FED était de 24,3 %. La participation au 10^e FED sera de 19,55 %.

2.1.2 La distribution sectorielle des financements montre l'importance de la santé et des secteurs productifs



→ La santé est le secteur qui a reçu le plus d'autorisations (23 % de l'enveloppe totale), suivie du développement du secteur productif (19 %), de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et de l'eau (9 % chacun). Les autorisations pour la gouvernance et l'État de droit représentent 7 % de l'enveloppe totale, tandis que les aides budgétaires du Trésor et du MAE représentent 12 % des autorisations. L'appui à la société civile (à travers le programme de codéveloppement, le Fonds social de développement (FSD) et les FCR) représente 10 % des autorisations. Finalement, les trois secteurs de concentration ont mobilisé 51 % des autorisations de programmes.

2.1.3 Des difficultés à obtenir des résultats dans les trois secteurs de concentration : la santé, l'agriculture et les secteurs productifs

→ Dans le domaine de **la santé**, les interventions ont été effectuées autour du projet d'appui au secteur de la santé aux Comores (PASCO), projet ambitieux d'un montant de 10 millions d'euros qui visait le renforcement des capacités du ministère de la Santé, l'appui au fonctionnement et à la réhabilitation des directions régionales et des formations sanitaires d'Anjouan et de Mohéli, la mise à disposition d'experts internationaux et la réhabilitation de centres médico-chirurgicaux et hospitaliers régionaux.

Le projet a connu un démarrage difficile (prévu initialement mi-2007) qui s'explique, outre par un retard dû à la crise institutionnelle d'Anjouan, par une difficile montée en puissance du projet (difficulté à trouver une expertise appropriée, manque d'appropriation par le ministère de la Santé, délais administratifs). Le taux global d'exécution du projet à la fin 2010 était faible, de l'ordre de 34 %. Malgré une accélération courant 2011, l'exécution financière du projet est en retard par rapport au calendrier.

Le projet a néanmoins produit de nombreux outils et une expertise technique de qualité a été mobilisée. Cependant, les travaux de réhabilitation des centres de santé, la remise à niveau des équipements et la mise à disposition du fonds de

4- Autorisations pour l'AFD, autorisations d'engagement pour le MAE et enveloppe budgétaire pour le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

roulement en médicaments ont pris du retard. Aussi, si à la fin de la période du DCP, les résultats étaient en deçà des attentes, il convient cependant de souligner que les activités du PASCO ont maintenant pleinement démarré, les structures sont opérationnelles et les appuis ont été tous mobilisés sur le terrain. L'année 2011 a permis d'enregistrer les premiers résultats positifs, notamment pour la réalisation d'un certain nombre de formations, le renouvellement de fonds de roulement des pharmacies hospitalières, l'achat d'équipements et enfin le démarrage des travaux dans certains hôpitaux.

En complément du projet PASCO, un dispositif d'assistance technique a été maintenu jusqu'en 2011 et une coopération régionale de proximité s'est développée. La coexistence d'une assistance technique classique et d'une équipe projet a finalement multiplié les interlocuteurs et les canaux de transmission des informations sans permettre au PASCO de jouer son rôle de coordination et de pilotage des différents acteurs français. 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 ».

Dans **l'agriculture**, le projet de renforcement et de diversification des filières agricoles (3,75 millions d'euros sur 2006-2012) était un projet ambitieux qui visait la diversification des filières agricoles et le renforcement du Syndicat national des agriculteurs des Comores (SNAC), ainsi que le désenclavement et le développement économique de Jimilimé. Le projet a démarré en novembre 2006 mais avec la crise séparatiste d'Anjouan, les activités de certains volets ont été suspendues et n'ont repris qu'en mars 2008. Par ailleurs, les problèmes de gestion du SNAC ont été soulignés par un audit comptable et financier. Aussi, les objectifs du PREDIVAC et le dispositif d'assistance technique ont été revus afin de recentrer les activités sur quelques filières prioritaires, sur la commercialisation des produits et sur le renforcement des capacités du SNAC en vue de son autonomisation progressive. Malgré les renforts d'assistance technique apportés au SNAC, la gestion financière et administrative du SNAC ne s'est pas améliorée au cours de la période. Globalement, le projet PREDIVAC n'a pas atteint les objectifs qu'il s'était fixés. Les difficultés rencontrées pendant la mise en œuvre du PREDIVAC ont abouti à l'absence de mise en œuvre de certaines activités ou à leur mise en

œuvre avec un retard important, limitant ainsi l'atteinte des résultats prévus.

Des avancées sont cependant à noter sur la structuration des organisations paysannes (OP), dans laquelle le rôle de la France est reconnu par les acteurs comoriens avec le renforcement de l'approche « appui filières » introduite par le programme d'appui aux organisations professionnelles agricoles des Comores (PAOPAC) du MAE (2000-2005). Même si la structuration professionnelle a été globalement limitée, certaines filières étaient en voie d'autonomisation (vanille, ylang-ylang, aviculture). Quelques actions pilotes de commercialisation de produits maraîchers (par exemple : tomates, oignons) à Mayotte ont bien fonctionné, mais n'ont pas bénéficié d'un suivi approprié du SNAC. Le système de gestion de la centrale d'achat des produits agricoles aux Comores (CAPAC) a été renforcé grâce au projet d'appui aux investissements agricoles aux Comores (PAIAC) et la route Hajoho-Jimilimé a été construite et inaugurée en décembre 2011, permettant de désenclaver la zone. Les actions pilotes prévues par le DCP sur le foncier rural et la diffusion du traitement biologique de la cocoteraie n'ont pas été mises en œuvre faute de ressources financières suffisantes.

En ce qui concerne **les secteurs productifs**, les interventions de l'AFD à la Banque de développement des Comores ont permis à l'Union de conserver une activité bancaire au moment où le secteur bancaire comorien était sinistré. Par contre, dans le secteur de la micro-finance, l'AFD a rencontré beaucoup de difficultés pour mettre en place une approche globale de restructuration du secteur. Le passage par des unions faitières s'est révélé complexe et les résultats limités.

Au cours de la période, l'AFD a préféré concentrer ses interventions sur des opérations plus ponctuelles dans lesquelles la gouvernance et les capacités étaient davantage susceptibles de procurer des résultats, cas par exemple de la Mutuelle d'épargne et de crédit *ya Komor* (MECK) de Moroni et du *sanduk* d'Anjouan. Le développement des caisses *sanduk* et MECK a permis à des populations ou des petites entreprises habituellement exclues du système bancaire d'accéder à un crédit de proximité. Une approche globale du secteur est actuellement proposée par le programme d'appui à la finance inclusive aux Comores (PAFIC), pour lequel la Banque africaine de développement (BAD) demande à l'AFD d'être chef de file.

2.1.4 Secteur hors concentration de l'eau : résultats modestes et pérennité non assurée

➔ Au cours de la période, deux projets de l'AFD ont été mis en œuvre tandis que quatre autres étaient en cours ou en phase d'instruction début 2012. Le projet d'appui à la gestion communautaire de l'eau (PAGEC) (2004-2009), a permis d'asseoir les unions des comités de l'eau (UCE) comme interlocutrices principales de la gestion de la ressource en eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. Cependant le PAGEC, qui visait la mise en place d'une gestion autonome et pérenne de l'eau, s'est heurté aux réticences face au paiement de l'eau. Le projet de renforcement des services de l'eau (RESEAU) (2009-2011) a développé l'appui aux compétences de maîtrise d'ouvrage des UCE et a également permis de réaliser de petits ouvrages hydrauliques dans les trois villages pilotes ciblés par le projet. Les UCE ont donc changé de rôle et sont devenues responsables de la maîtrise d'ouvrage déléguée du secteur de l'eau. Ceci étant, les UCE viennent en substitution à l'État et la façon dont le rôle de l'État s'articulera autour de ces structures, notamment dans le cadre de la décentralisation en marche, reste posée. De surcroît, elles restent très fragiles sur le plan institutionnel, organisationnel, humain et financier et ont toujours besoin d'appui dans le cadre du projet pour continuer à exister.

2.1.5 Secteurs transversaux : les problèmes de gouvernance laissés de côté sauf dans les finances publiques

➔ Les interventions dans les secteurs transversaux étaient principalement mises en œuvre par le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) à travers son dispositif d'assistants techniques, de projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), de bourses mais également par la mobilisation d'autres acteurs français dans le cadre de partenariats, notamment régionaux. Ces appuis variés ont permis de mobiliser plusieurs intervenants parfois en complémentarité. Les contraintes budgétaires qui caractérisent le contexte français de la période ont affecté la bonne réalisation de certains projets ou retardé leur démarrage.

Dans l'enseignement supérieur, de bons résultats ont été obtenus dans l'accompagnement de la

jeune Université des Comores (UDC). Par contre, l'appui au système judiciaire et aux nouvelles institutions n'a pas été mobilisé. Dans le secteur de la gouvernance, la France avait en effet prévu un projet FSP post-conflit de 2 millions d'euros comportant un volet finances publiques et un autre volet, appui à la justice, préparé par le SCAC dès 2006. Ce projet n'a pas vu le jour en raison des contraintes budgétaires, les autorités comoriennes et françaises ayant réorienté leurs priorités et décidé de faire deux projets distincts, l'un pour la justice et l'autre pour le ministère des Finances. La situation politique de 2007 n'a pas favorisé la mise en place d'un projet, la priorité de l'époque étant d'arriver à régler les difficultés politiques liées à la crise d'Anjouan. Ce n'est qu'en 2009 que la mise en place d'un projet d'appui au renforcement des administrations financières (PARAF) a été décidée. Ce projet a pour objectif principal le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des douanes, des impôts et de la cellule des réformes économiques et financières (CREF). L'assistant technique principal de ce projet est un conseiller du ministre des Finances affecté à la direction générale des douanes. Le projet a été présenté en comité des projets en avril 2010 et signé en 2011.

Au cours de la période, la France est cependant intervenue dans le domaine des finances publiques par une assistance technique ciblée sur le suivi du programme économique et financier avec le Fonds monétaire international (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.

2.1.6 Les aides budgétaires ont aidé l'Union des Comores à demeurer dans la communauté internationale mais soulignent leur fragilité

➔ Durant la période 2006-2010, deux aides budgétaires ont été octroyées par le Trésor français. La première en 2008, d'un montant de 1,6 million d'euros, a ciblé l'apurement des arriérés de l'Union des Comores vis-à-vis de la BAD. La seconde en 2009, d'un montant de 2 millions d'euros, a permis d'apurer des arriérés vis-à-vis de l'AFD et de régler des arriérés de paiement des fonctionnaires. Ces aides ont permis de résoudre un problème urgent, l'absence de capacité de l'Union à faire face à ses dettes, ce qui

aboutissait au blocage des négociations avec le FMI. Des aides budgétaires d'un montant de 3,575 millions d'euros ont également été apportées par le MAE durant la période⁵.

Ces importantes aides budgétaires ont apporté des solutions ponctuelles et ont permis à l'Union de demeurer en liaison avec les institutions internationales, mais elles n'ont pas résolu le problème du déficit structurel des finances publiques.

2.2 Des succès : projets FSD, projets de codéveloppement et coopération décentralisée

2.2.1 Un FSD adapté à la situation des Comores

→ Le FSD est un instrument apprécié et adapté à la situation des Comores. Il a financé sur la période du DCP une quarantaine de projets dans des secteurs sociaux et les services collectifs. Ces projets ont permis d'apporter une réponse rapide et ciblée à des besoins formalisés par les bénéficiaires eux mêmes ou par des porteurs de projets. Suite à la réforme institutionnelle de la coopération française, le FSD reste l'un des rares outils dont dispose le SCAC pour financer des projets, pouvant comprendre des dépenses d'investissements.

Sur la période du DCP, deux enveloppes ont été mobilisées, le FSD 2004 (1 million d'euros) et le FSD 2009 (1,5 million d'euros), qui ont financé 25 projets pour le FSD 2004 et 20 projets (jusque fin 2010) pour le FSD 2009. 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, la clôture de certains projets n'a été effective qu'après mi-2009 et près de la moitié d'entre eux ont été clos après la signature unilatérale d'un certificat administratif. Pour le FSD 2009, un dispositif de gestion a été mis en place au sein du SCAC, visant à coordonner les interventions du programme de codéveloppement avec celles du FSD. Un dispositif de suivi plus structuré a été mis en place avec des outils de suivi et d'évaluation. Les projets ont pu être exécutés sur une durée plus courte et dans de meilleures conditions que le précédent FSD.

2.2.2 Un impact du programme de codéveloppement sur plus de 100 000 comoriens⁶

→ Le programme de codéveloppement avec l'Union des Comores (PCUC) est un FSP d'un montant de 2 millions d'euros mis en œuvre au cours de la période 2006-2010. Initié par le ministère des Affaires étrangères, il a été repris par le ministère de l'Intégration, de l'Immigration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIINDS) à partir du 1^{er} janvier 2008 et du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration à partir de novembre 2010. L'objectif du projet était de favoriser le développement économique des Comores grâce à une concertation entre la communauté comorienne installée en France⁷ et les organisations et institutions locales. Les bénéficiaires ciblés étaient la population des régions d'origine des migrants comoriens.

Globalement, ce projet a obtenu des résultats très positifs. Les 1,3 million d'euros mobilisés en subventions ont permis la réalisation de projets à hauteur de 2,9 millions d'euros. Ces résultats ont eu un impact important sur la population grâce au nombre et au contenu des projets réalisés, en particulier dans les domaines de l'approvisionnement en eau et de la fourniture d'électricité ; une forte participation de la diaspora (31 associations

5 - 1 million d'euros en 2006 pour les élections ; 1 million d'euros également en 2006 pour les salaires des fonctionnaires ; 450 000 euros en 2007 pour les élections ; 825 000 euros en 2008 pour les salaires des fonctionnaires ; 300 000 euros en 2009 pour les élections. Il n'y a pas eu d'aide budgétaire en 2010.

6 - L'évaluation de ce programme cite le chiffre de 125 000 personnes bénéficiaires. La mission du groupe d'amitié France-Union des Comores estime que « pour les projets d'infrastructures sociales, la population bénéficiaire est estimée à 120 000 personnes, soit 16 % de la population ».

7 - Cette 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. En 2008, les transferts financiers de la diaspora se sont élevés à 72 millions d'euros, soit 18 % du PIB.

de la diaspora ont participé au financement des projets) ; une image forte du codéveloppement, concept qui bénéficie désormais d'un véritable capital de confiance auprès des autorités locales comme des bénéficiaires. Un nouveau projet a été adopté fin 2011.

2.2.3 Une coopération décentralisée dont le rôle peut être développé

⇒ L'existence d'une importante diaspora est à la base des actions de la coopération décentralisée comme du projet de codéveloppement. Ces actions sont nombreuses. La coopération entre la ville de Sarcelles, en liaison avec la diaspora comorienne de cette ville, et celle de Tsidjé constitue un exemple réussi, mais de nombreuses autres coopérations sont en cours⁸ avec des résultats variables. Les difficultés sont souvent importantes et les coopérations ont parfois été suspendues. Cependant, la poursuite de la coopération Sarcelles-Tsidjé, la reprise de la coopération région Provence-Alpes-Côte d'Azur-gouvernorat de Ngazidja, les accords récemment signés entre le conseil général de Seine-Saint-Denis et l'association des maires de Ngazidja et les autres partenariats en cours montrent bien la vitalité de cette coopération.

2.2.4 Des résultats globaux plus facilement visibles

⇒ Plusieurs raisons peuvent justifier cette situation :

- 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 et l'existence d'associations actives dans la diaspora, avec des moyens financiers importants ;
- l'absence d'intervention de structures étatiques généralement lourdes et peu efficaces ;
- la réalisation de petites opérations qui requièrent des compétences locales. 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.

8 - Conseil général de la Seine-Saint-Denis et association des maires de Ngazidja ; région Provence-Alpes-Côte d'Azur et gouvernorat de Ngazidja ; communauté urbaine de Dunkerque, etc.

3. UN OUTIL À AMÉLIORER

3.1 Points forts et points faibles du DCP

→ Dans cette section sont reprises les questions d'évaluation (QE résumées) et les réponses qui figurent dans le rapport. À partir de ces réponses, les points forts et les points faibles du DCP ont été soulignés.

3.1.1 QE 1

Comment les secteurs de concentration ont-ils été définis ?

→ L'évaluation montre que les interventions du DCP étaient en cohérence avec les documents de stratégie de l'Union des Comores et que la définition des secteurs de concentration correspondait bien aux axes d'actions prioritaires du pays. Mais le choix des interventions et des projets dans ces secteurs comme dans les secteurs transversaux a relevé de la continuité des interventions et non d'une nouvelle réflexion stratégique.

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP était cohérent avec la stratégie de l'Union des Comores (DSRP). ■ Les secteurs de concentration retenus correspondaient aux OMD. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ À l'intérieur des secteurs de concentration, les interventions retenues ont été dans la continuité de celles en cours, sans réflexion stratégique forte. ■ Le DCP a calé sa stratégie sur un DSRP qui ne définit pas suffisamment de priorités. ■ Le DCP n'a pas permis une réelle concentration de l'aide.

3.1.2 QE 2

Le maintien du choix des secteurs de concentration était-il pertinent dans le contexte politique de la période, en particulier en 2007 ?

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

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le choix des secteurs de concentration correspondait aux orientations fondamentales des stratégies comorienne et française et il n'y avait pas lieu de modifier ce choix malgré l'évolution du contexte. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP n'a pas été conçu comme un document de partenariat avec un pays en sortie de crise alors que la survenance d'une nouvelle crise politique en 2007 a profondément influencé la mise en œuvre des interventions prévues par le DCP.

3.1.3 QE 3

Le DCP a-t-il intégré les stratégies de l'ensemble des acteurs français de l'aide au développement ?

→ L'évaluation montre que le DCP a regroupé l'ensemble des acteurs français et articule les stratégies de ces acteurs en fonction de l'évolution des attributions de compétences notamment entre le MAE et l'AFD. Le DCP a également cherché à créer des complémentarités avec les interventions de la société civile, des collectivités locales et régionales et de la diaspora. Cependant les synergies entre acteurs sont restées occasionnelles et fortement dépendantes des coopérations antérieures.

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP a pour la première fois regroupé l'ensemble des acteurs de l'APD. ■ L'AFD a été intégrée dans le DCP. ■ La cohérence avec la coopération régionale, la diaspora et la coopération décentralisée a été envisagée et parfois réalisée (coopération régionale, diaspora). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP a plus regroupé les actions que constitué un véritable élément fédérateur. ■ Les cas où la complémentarité a été effective sur le terrain ont été rares. ■ Un suivi commun du DCP, qui aurait été fédérateur des actions, n'a pas eu lieu.

3.1.4 QE 4

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

→ L'évaluation montre que le DCP a permis aux acteurs français d'afficher un cadre commun de référence. L'exhaustivité et la construction logique de ce cadre montrent cependant des faiblesses.

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP a permis de donner un message politique fort d'unicité de l'action française. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Des éléments fondamentaux manquent pour que le DCP soit exhaustif (bilan de l'expérience passée, articulation de la stratégie des acteurs français, coordination des différents instruments). ■ La cohérence du cadre logique présente de nombreuses faiblesses.

3.1.5 QE 5

Dans quelle mesure la dimension régionale a-t-elle été prise en compte dans le DCP ?

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

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP a marqué un réel effort d'intégration de la coopération régionale. ■ La coopération régionale a été prise en compte au sein du GTHN. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les échanges économiques entre les quatre îles n'ont pas été développés. ■ Les travaux de coopération régionale du GTHN ont été suspendus.

3.1.6 QE 6

Comment le DCP a-t-il été perçu par les partenaires comoriens et des partenaires techniques et financiers présents dans le pays ?

→ L'évaluation montre que les administrations comoriennes connaissaient peu le DCP tandis qu'elles connaissaient bien les projets financés par la France. Par contre, certains partenaires classiques présents aux Comores connaissaient le DCP et en ont tenu compte dans la programmation de leurs activités. C'est le cas notamment de l'Union européenne, mais pas des partenaires non classiques.

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les projets financés par la France étaient bien connus par les administrations comoriennes et les partenaires techniques et financiers. ■ L'unicité de la coopération française sous l'égide de l'ambassadeur a été appréciée. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP était mal connu et n'a pas été un outil de communication. ■ La prééminence du dialogue politique a relégué le dialogue technique sur le DCP au second plan.

3.1.7 QE 7

Dans quelle mesure les modalités du dialogue entre la France et l'Union des Comores ont-elles permis une mise en œuvre efficiente de l'aide française ?

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

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ La souplesse du DCP, qui a permis des ajustements malgré un dialogue limité. ■ La mise en place du GTHN a constitué un apport important. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les modalités du dialogue n'étaient pas définies par le DCP. ■ Lors de la préparation du DCP, les ministères sectoriels concernés ne participaient pas au dialogue. ■ Le dialogue politique a relégué le dialogue technique au second plan. ■ La revue à mi-parcours n'a pas été effectuée.

3.1.8 QE 8

L'exécution du DCP a-t-elle respecté le cadrage original ?

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

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Une répartition de l'exécution financière du DCP par grands secteurs relativement conforme au DCP. ■ Les financements effectués ont souvent répondu à des urgences (aide budgétaire par exemple). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le taux global des autorisations est compris entre 68 et 76 % de la programmation indicative. ■ Retards enregistrés durant la mise en œuvre des projets. ■ Décalage entre la période d'exécution du DCP et la phase de mise en œuvre opérationnelle des projets. ■ Problèmes d'efficacité marqués pour les gros projets.

3.1.9 QE 9

La mise en place du DCP a-t-elle induit des changements dans la stratégie de coopération de la France ?

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

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un outil innovant : partenariat, affichage des interventions de l'ensemble des acteurs publics. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP n'a pas induit de réels changements pour la coopération française. ■ Le DCP n'a pas constitué une réflexion globale sur les résultats à atteindre en fonction des divers moyens disponibles. ■ Le DCP n'a pas permis une réelle concentration de l'aide.

3.1.10 QE 10

Comment s'est effectuée l'articulation du DCP avec les politiques des partenaires techniques et financiers de l'Union des Comores, plus particulièrement celles menées par la Commission européenne ?

→ L'évaluation montre qu'il n'a pas toujours existé d'articulation entre le DCP et les stratégies des autres partenaires techniques et financiers (PTF), sauf pour la Banque mondiale et l'Union européenne (UE) qui ont considéré la France comme bailleur de référence.

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le DCP a intégré les interventions des PTF classiques (Banque mondiale et UE). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les PTF non classiques n'ont pas tenu compte des interventions de la France ni du DCP. ■ Les PTF non classiques interviennent même en dehors du DSRP. ■ Le gouvernement comorien fait intervenir les PTF non classiques de façon ponctuelle, et non dans le cadre d'une stratégie bien définie.

3.1.11 QE 11

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

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

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ■ Modalités de mise en œuvre avec une maîtrise d'ouvrage et une cogestion. ■ Pour le projet FSD, dispositif de gestion et d'accompagnement de proximité mis en place à Anjouan et à Grande Comore. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Autorisations de décaissement en deçà des prévisions pour tous les secteurs, sauf pour le secteur productif et les appuis budgétaires. ■ Importants retards dans la mise en œuvre des projets. ■ Accompagnements institutionnels insuffisants. ■ AT en substitution.

3.1.12 **QE 12**

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

→ L'évaluation montre que les résultats escomptés dans les secteurs de concentration et hors concentration n'ont globalement pas été atteints, même si certains progrès ont été enregistrés. Il faut cependant noter le décalage entre la durée du DCP et la durée de mise en œuvre des projets. Dans les secteurs transversaux, des résultats sont visibles.

	Points forts	Points faibles
Santé	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dynamisme de la coopération rassemblant plusieurs acteurs. ■ Depuis 2011, accélération des activités, développement d'outils, travaux de réhabilitation des centres de santé, équipements et médicaments. 	<p>Résultats sectoriels modestes, appuis centrés sur la mise en œuvre de projets et non sur des approches sectorielles.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Résultats peu visibles à la fin de la période du DCP. ■ Retard d'utilisation des ressources PASCO. ■ Approche sectorielle peu valorisée et manque d'appropriation dans la première période.
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> ■ Structuration des OP. ■ Actions pilotes de commercialisation à Mayotte. ■ Construction de la route Hajoho-Jimilimé. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Résultats inférieurs aux attentes. ■ Projets PREDIVAC et PAIAC : difficultés de mise en œuvre, problèmes de gestion financière et administrative du SNAC et faiblesse des capacités de maîtrise d'ouvrage.
Secteur productif	<ul style="list-style-type: none"> ■ Résultats positifs. ■ Appui aux réseaux de micro-finance. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Difficultés de mise en œuvre (faiblesse des compétences).
Eau	<ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcement des compétences de maîtrise d'ouvrage des UCE. ■ Réalisation des ouvrages hydrauliques. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Difficultés de mise en œuvre du fait des faiblesses et de la fragilité des UCE.
Secteurs transversaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Résultats dans les finances publiques : conclusion du programme FMI ; renforcement de capacités (bourses) ; apurement des arriérés. ■ Enseignement supérieur : résultats positifs de l'appui à l'UDC (qualité de l'offre de formation et profil des enseignants) ; adhésion à l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) et délivrance de Master II. ■ Échanges sportifs inter-îles : réalisation d'infrastructures sportives. ■ Résultats globalement positifs des projets de codéveloppement et d'appui à la société civile (nombre et contenu des projets réalisés, forte implication des bénéficiaires et de la diaspora). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Appui au système judiciaire et aux nouvelles institutions non mobilisées. ■ Finances publiques : peu de transfert de compétences (AT en substitution) et pas d'appui aux réformes structurelles. ■ UDC : pas de réformes institutionnelles et d'amélioration de la gouvernance. ■ 3^e Tournoi de la concorde annulé.

3.1.13 **QE 13**

Dans les secteurs de concentration et les secteurs transversaux, quelle est la pérennité des résultats obtenus ?

→ L'évaluation montre que la pérennité des actions a été très variable d'un secteur à l'autre. Certains résultats sont visibles mais auront besoin d'être consolidés. L'implication des bénéficiaires dans les phases de conception et de mise en œuvre reste variable d'un secteur et d'un projet à l'autre.

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none">■ Implication des bénéficiaires dans les projets de codéveloppement et d'appui à la société civile (cofinancement).■ Gages de pérennité à court/moyen termes à confirmer :<ul style="list-style-type: none">• PCUC : forte appropriation par les associations comoriennes et la diaspora ;• FSD : cofinancements des bénéficiaires mais tous les projets ne sont pas structurants ;• Secteur financier qui a progressé.	<ul style="list-style-type: none">■ La pérennité dépend fortement de l'appropriation faite par le maître d'ouvrage dans le cas des projets AFD.■ La pérennité est difficilement mesurable à ce stade en raison notamment du décalage de la période de mise en œuvre du DCP et la période d'exécution des projets.■ La pérennité est cependant peu assurée dans les principaux secteurs, et notamment dans les secteurs de concentration.

3.2 Des apports du DCP à conserver

→ Trois dimensions du DCP représentent des apports qu'il est souhaitable de maintenir.

3.2.1 L'adéquation à la stratégie comorienne de développement

→ Élaboré à la suite de la commission mixte franco-comorienne d'avril 2005, conforme au contenu de la conférence de Maurice de

décembre 2005, et prenant en compte le DSRP révisé en 2005, le DCP était en adéquation avec la stratégie comorienne de développement et les domaines d'intervention retenus étaient conformes aux axes du DSRP.

3.2.2 Le cadre de référence commun des acteurs français, source d'une plus grande visibilité de l'action française

→ En 2004, le DCP a remplacé le document stratégie pays (DSP) comme instrument de cadrage de l'aide publique française au développement. Instrument innovant par son caractère partenarial et public, par sa volonté de regrouper l'ensemble des acteurs de la coopération française et d'améliorer la complémentarité de leurs instruments, par sa durée de cinq ans, par sa sélectivité sectorielle, par sa volonté d'améliorer la prévisibilité des actions et des financements, le DCP mis en œuvre dans l'Union des Comores en 2006 représentait un progrès. En particulier, l'intégration des interventions de l'AFD dans le DCP constituait une avancée, même si les interventions de l'AFD et celles du SCAC ont souvent été plus parallèles que complémentaires.

En cherchant à regrouper l'ensemble des acteurs français et à articuler de manière cohérente les stratégies de ces acteurs, le DCP a permis de donner de la visibilité et une plus grande cohérence à l'action de la France. L'unicité affichée de l'aide française constituait aussi un atout pour la gestion de l'aide par les Comores.

3.2.3 La souplesse d'utilisation de l'outil

→ Le DCP n'est pas un projet mais un cadre d'exécution des projets. Ce cadre n'a provoqué aucun blocage, même aux moments les plus difficiles de la coopération franco-comorienne. Il a été utilisé avec pragmatisme et souplesse pour s'adapter au contexte. Ce cadre n'a certes pas été suffisant pour le suivi des interventions et a été dépassé par le cadre plus politique du GTHN, mais il a permis dans certains cas de favoriser la complémentarité des instruments disponibles.

3.3 Des améliorations importantes à apporter au DCP

3.3.1 Conserver un DCP, document stratégique s'appuyant sur un cadre logique complet

➔ Le DCP doit être un document stratégique qui fixe l'accord de la France et de l'Union des Comores sur les orientations stratégiques. Il devrait présenter une annexe financière, sans laquelle le partenaire resterait sceptique sur la volonté d'engagement de la France, qui indiquerait les financements en cours, l'estimation de ceux qui sont prévus et, pour ceux-ci, les conditions nécessaires pour qu'ils se réalisent.

L'adéquation avec la stratégie comorienne de développement définie par le DSRP doit certes être conservée, mais elle est, en l'état actuel du nouveau document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSCR), insuffisante. Le DSCR ne définit en effet pas de priorités et, une fois choisis des secteurs de concentration conformes au DSCR et aux OMD, il reste à définir les interventions à réaliser. Pour la coopération française, le choix a été déterminé par la continuité des interventions, sans une réflexion stratégique forte sur les buts à atteindre à moyen terme.

Or, la phase de formulation du DCP devrait être un temps fort d'analyse, d'échanges et de dialogue. Pour assurer un dialogue technique de qualité, une série d'éléments fondamentaux devraient être disponibles :

- analyse sectorielle des axes d'intervention du DCP ;
- bilan de l'expérience passée des interventions de la coopération française ;
- stratégie des différents acteurs français ;
- projets en cours et envisagés dans la période du DCP (y compris des autres partenaires techniques et financiers) ;
- articulation de la stratégie de la France dans chacun des secteurs avec le DSCR et les autres partenaires ;
- coordination des différents instruments de l'aide française et leur phasage.

À partir de ces éléments, un cadre logique complet pourra être établi. Mais la durée du DCP étant de cinq ans, il est probable que des problèmes se poseront et ce cadre ne doit pas conduire à

des blocages. La coopération française doit garder une forte capacité de décision sur place pour choisir, parmi les acteurs et les moyens, ceux qui sont les plus efficaces pour obtenir les résultats globaux recherchés. Un DCP, document stratégique court, appuyé par des documents plus complets mais modifiables sur place, semble le mieux répondre à ces différents impératifs.

3.3.2 Accroître la coordination et la visibilité des interventions de la coopération française et la coordination avec les autres bailleurs

➔ Le DCP est resté peu connu en dehors des acteurs directement concernés. Elaboré dans la continuité des projets existants, le DCP n'a pas joué son rôle de réflexion globale sur les résultats à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. Le choix des moyens a été déterminé par les modes d'intervention de l'AFD ou du SCAC, non par une réflexion globale sur les meilleurs moyens à mettre en œuvre pour obtenir des résultats globaux et sur la complémentarité de ces moyens dans le cas des Comores. Des complémentarités ont cependant été recherchées avec la coopération régionale, la coopération décentralisée et surtout la diaspora.

Le DCP a néanmoins été considéré par les différents acteurs français plus comme un outil du MAE que comme un outil commun. Certes son adoption en fait un document interministériel, mais pour l'AFD, le cadre d'intervention prioritaire (CIP) est la véritable feuille de route ; pour le MINEFI, les importantes aides budgétaires ne sont pas prévues par le DCP ; pour le ministère de l'Intérieur, le projet de codéveloppement n'a pas beaucoup de rapports avec le DCP, même avec la partie FSD. Le DCP n'a donc pas constitué l'élément fédérateur des interventions françaises qu'il voulait être.

Ce caractère fédérateur devrait être renforcé et pourrait permettre une meilleure visibilité de l'aide française. Celle-ci est en effet souvent discrète, car elle porte davantage sur des appuis au fonctionnement des services, des formations, de l'assistance technique, de l'aide budgétaire que sur des réalisations matérielles visibles. Une communication plus développée sur des actions davantage complémentaires serait utile.

En ce qui concerne la coordination avec les autres bailleurs, elle revêt deux dimensions. La

coordination avec les bailleurs multilatéraux — souvent peu présents sur place — est déjà développée et doit être maintenue, en particulier avec la Commission européenne. Pour les « nouveaux » bailleurs, la coopération est plus délicate. Cette coopération pourrait être développée sur la base des complémentarités existantes. Par exemple, les financements importants prévus par le Qatar pourraient dans certains cas utiliser l'expertise de l'AFD. Les autorités comoriennes pourraient jouer un rôle important pour faciliter le rapprochement de ces coopérations.

3.3.3 La préparation et la mise en œuvre du DCP requièrent une analyse sectorielle approfondie et un suivi

➔ Dans les secteurs de concentration et hors concentration, la coopération française a mis en œuvre divers projets mais les appuis formulés n'ont pas ou pas suffisamment cherché à développer une approche sectorielle. Les résultats obtenus dans ces secteurs correspondent donc aux résultats des projets mis en œuvre et peu aux résultats d'un appui sectoriel.

Une approche sectorielle devrait être développée pour chaque secteur d'intervention et la contribution de la France devrait être clairement définie, soit en appuyant l'élaboration d'une politique sectorielle ou d'un schéma directeur qui restent à réaliser, soit comme une contribution délimitée à cette politique (renforcement des capacités par exemple), soit comme une action plus structurante accompagnant la mise en œuvre d'une politique sectorielle.

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

Dans le DCP évalué, les résultats au niveau sectoriel ne tenaient pas compte du temps nécessaire à la mise en œuvre de certaines réformes, temps d'une restructuration, d'un changement de statut ou d'un renforcement des capacités institutionnelles des opérateurs. L'approche

projet, avec des obligations de réalisations de court terme, n'est pas toujours le meilleur instrument pour mettre en place des réformes structurales complexes. Certains renforcements de capacités ou changements institutionnels pourraient faire l'objet d'un accompagnement préalable ou d'un dialogue sectoriel pour lever certains blocages et prendre une décision par la suite, si les conditions d'une seconde phase plus ambitieuse sont remplies.

Le développement de l'approche sectorielle doit s'accompagner d'un dialogue sectoriel renforcé en complément au dialogue de haut niveau, qui doit être maintenu. Ce dialogue technique sectoriel doit reposer sur un dispositif formalisé de suivi opérationnel du DCP qui associe la partie comorienne. Aucun dispositif formel n'avait été mis en place pour suivre la mise en œuvre du DCP. Cet aspect devrait être corrigé lors d'un prochain partenariat. Une instance et des modalités de suivi devront être définies pour opérationnaliser la mise en œuvre du DCP et réorienter le cas échéant certaines interventions.

La mise en place d'un suivi du DCP pourrait également accroître la visibilité de l'aide française en soulignant les objectifs à moyen/long terme des réalisations et en faisant apparaître celles-ci comme moins ponctuelles.

3.3.4 Prendre en compte la difficulté de mise en œuvre des projets d'envergure aux Comores et limiter les secteurs de concentration

➔ Les projets les plus importants ont connu d'importantes difficultés de mise en œuvre. D'autres partenaires de l'Union des Comores ont aussi connu des déconvenues et les projets importants ont parfois été « récupérés » dans un but autre que leur objectif initial.

Les projets complexes avec des montages institutionnels délicats et diverses modalités de gestion devraient être limités, en particulier à des secteurs où une politique sectorielle et un dialogue existent ou sont en cours de mise en œuvre. Il conviendrait de s'assurer que le montage institutionnel retenu soit en mesure de garantir une mise en œuvre efficiente et que le positionnement du projet limite les risques liés au manque d'appropriation des objectifs du projet par la partie comorienne.

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

À la demande des autorités comoriennes, une limitation des secteurs de concentration pourrait être envisagée pour concentrer les moyens — en particulier ceux de l'AFD — sur un ou deux secteurs qui seraient jugés les plus importants et dans lesquels les résultats obtenus pourraient revêtir un caractère exemplaire pour d'autres secteurs. Les moyens mobilisés pourraient d'ailleurs associer d'autres bailleurs à ceux de la coopération française.

3.3.5 Développer les projets de proximité

➔ Les projets de codéveloppement et d'appui à la société civile ont présenté des résultats globalement positifs qu'il conviendrait d'appuyer tout en maintenant ou en développant le dispositif actuel d'accompagnement.

Le programme de codéveloppement a créé une réelle dynamique. Il y a eu une véritable appropriation par les associations comoriennes du fonctionnement du PCUC et cette appropriation est gage de pérennité. S'il n'est certes pas possible d'affirmer la pérennité de tous ces petits projets dont les décisions de réalisation tiennent compte de critères variables et si la qualité des travaux n'est pas toujours au rendez-vous, on constate la forte motivation d'une population qui bénéficie d'une classe supplémentaire ou de l'électricité pour assurer la pérennité de réalisations dont le financement a été en partie réalisé sur une base locale. Le projet « 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 »⁹.

L'outil FSD est apparu comme un instrument qui permet à la coopération française d'apporter une réponse rapide et ciblée à des besoins exprimés par les bénéficiaires ou par des porteurs de projets. Il a permis de couvrir des secteurs non appuyés par ailleurs, par exemple la jeunesse et les sports, et d'être complémentaire d'autres appuis de plus grande envergure.

Pour le FSD comme pour le programme de codéveloppement, le dispositif d'accompagnement en place reste essentiel pour ne pas risquer de dérapages et apprécier le bilan des projets réalisés. Cela suppose une accentuation de la coopération avec les acteurs locaux.

En ce qui concerne la coopération décentralisée, les difficultés de mise en œuvre ont été fréquentes, les résultats n'ont pas toujours correspondu aux attentes et le site internet de l'ambassade de France souligne : « Les dynamiques constatées dans les années passées peinent soit à se concrétiser, soit à garder leur rythme. »¹⁰ Cependant, la poursuite de la coopération Sarcelles-Tsidié, qui a déjà donné d'excellents résultats, la reprise de la coopération entre le gouvernorat de Ngazidja et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les accords récemment signés entre le conseil général de Seine-Saint-Denis et l'association des maires de Ngazidja montrent la vitalité de cette coopération qui doit être fortement encouragée car les liaisons avec la diaspora située en France sont un atout important du pays.

Il est certes difficile d'inscrire les stratégies des acteurs de la société civile dans une programmation pluriannuelle et dans des politiques sectorielles, ce que ne souhaitent d'ailleurs pas ces acteurs qui estiment souvent devoir rester hors du champ d'intervention de l'État, mais un dialogue étroit, déjà initié par le SCAC, est dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs.

9 - Goldberg Daniel, et al., *Rapport d'information présenté à la suite de la mission effectuée en du 2 au 11 octobre 2010 par une délégation du groupe d'amitié France-Union des Comores*. Paris, Assemblée nationale, juin 2011.

10 - http://ambafrance-km.org/spip.php?page=mobile_art&art=272

3.3.6 Renforcer l'amélioration des capacités pour garantir la pérennité des interventions

➔ La pérennité des interventions repose sur l'implication des différents acteurs concernés ou des bénéficiaires des projets. Cette implication est visible du côté des porteurs de projets du FSD ou du PCUC qui doivent contribuer au financement du projet. Concernant la gestion des projets plus importants, plusieurs facteurs ont eu un impact négatif sur la pérennité des actions :

- le montage institutionnel avec une maîtrise d'ouvrage déléguée sans nécessairement des compétences ou des capacités techniques suffisantes ;
- l'exclusion des ministères de tutelle du montage institutionnel avec la création d'une structure *ad hoc* dont la pérennité n'est pas garantie après la clôture du projet ;
- le cantonnement des structures administratives dans un rôle de gestion de projet sans appui technique à la stratégie du secteur et à la coordination des intervenants ;
- et bien sûr l'absence de politiques sectorielles permettant de structurer les interventions dans une perspective de réformes.

Face à ces handicaps, le renforcement des capacités est un volet essentiel de la pérennité des actions. Pour la plupart des actions menées, le transfert de connaissances vers du personnel national était prévu mais cette composante n'a pas ou peu été exécutée et ne s'est pas intégrée dans un plan de renforcement des ressources humaines. Certains postes d'assistants techniques se sont situés en substitution face aux carences locales. Il sera donc important à l'avenir d'accorder une attention particulière au renforcement des capacités à travers des postes d'assistance technique qui doivent s'appuyer sur les compétences locales pour éviter de se retrouver en situation de substitution. La prise en compte de cette dimension ne peut être que partenariale.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AB	Aide budgétaire
ADE	Aide à la décision économique
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BDC	Banque de développement des Comores
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CAPAC	Centrale d'achat des produits agricoles aux Comores
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIP	Cadre d'intervention prioritaire
CREF	Cellule des réformes économiques et financières
DGP	Document cadre de partenariat
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DRSP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DSCRIP	Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté
DSP	Document stratégie pays
FCR	Fonds de coopération régionale
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GTHN	Groupe de travail de haut niveau
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MECK	Mutuelle d'épargne et de crédit <i>ya Komor</i>
MI	Ministère de l'Intérieur
MIINDS	Ministère de l'Intégration, de l'Immigration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale

OP	Organisation paysanne
OPA	Organisation de producteurs agricoles
PAFIC	Programme d'appui à la finance inclusive aux Comores
PAGEC	Projet d'appui à la gestion communautaire de l'eau
PAIAC	Projet d'appui aux investissements agricoles aux Comores
PAOPAC	Programme d'appui aux organisations professionnelles agricoles des Comores
PARAF	Projet d'appui au renforcement des administrations financières
PASCO	Projet d'appui au secteur de la santé aux Comores
PCUC	Programme de codéveloppement avec l'Union des Comores
PREDIVAC	Projet de renforcement et de diversification des filières agricoles
PTF	Partenaire technique et financier
QE	Question d'évaluation
RESEAU	Projet de renforcement des services de l'eau
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SNAC	Syndicat national des agriculteurs des Comores
UCE	Union des comités de l'eau
UDC	Université des Comores
UE	Union européenne



Le document cadre de partenariat (DCP) signé entre la France et les Comores en 2006 était arrivé à échéance en 2011. Son évaluation, issue d'une demande des autorités comoriennes relayée par les services de l'ambassade de France à Moroni, a été placée dans le programme des évaluations stratégiques 2010-2012 de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères (DGM).

Cette évaluation a procédé d'une approche exemplaire.

Tout d'abord sa conduite, placée sous le mode du partenariat, a été assurée par deux instances : l'une basée à Paris, la seconde à Moroni. L'objectif poursuivi dans cet exercice était en effet à la fois de tirer les enseignements des dernières années de coopération mais également de pouvoir partager les principales analyses issues de ce travail afin de faciliter la mise en œuvre des projets futurs.

Cette évaluation a étroitement associé le parlement en confiant la présidence de son comité de pilotage au député Daniel Goldberg, en sa qualité de président du groupe d'amitié France-Union des Comores de l'Assemblée nationale.

Enfin, elle a mobilisé, tant en France qu'aux Comores, les administrations qui œuvrent à la relation entre nos deux pays. À Paris, la direction générale du Trésor, la délégation générale à l'outre-mer, les directions concernées au sein de la DGM et l'Agence française de développement se sont réunies à toutes les étapes de la mission. À Moroni, ce sont les principaux ministères techniques coordonnés par le commissariat général au Plan qui y ont été associés.

Cette évaluation a permis de dresser un bilan partagé de notre relation bilatérale. Elle a également largement contribué à la définition de nos actions de coopération futures et à celle relative au dialogue politique et technique entre nos deux pays.

Ministère des Affaires étrangères
Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats
Service des programmes et du réseau / Pôle évaluation

27, rue de la Convention
CS 91533 75732
Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr