



ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS

Comoros



Remerciements

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation, dirigée par Oanh Nguyen, avec l'assistance de Heather Bryant et Youri Bless, comprenait Nadia Bechraoui et Samia Abdoulmadjid.

L'évaluation n'aurait pu être menée à bien sans le soutien que nous avons reçu de la part d'un large éventail de parties prenantes qui ont généreusement offert de leur temps et partagé leurs idées et leurs réflexions avec l'équipe d'évaluation. Nous tenons à remercier tout particulièrement le gouvernement de l'Union de Comores de son soutien tout au long de ce processus d'évaluation. Nous adressons aussi nos remerciements au personnel du PNUD, particulièrement à Matthias Naab (coordinateur résident des Nations Unies et ancien représentant résident du PNUD), Bourri Sanhoudi (représentant résident a.i), Emma Ngouan-Anoh (ancienne représentante résidente adjointe), Joseph Ezoua (représentant résident adjoint a.i), Youssouf Mbechezi (assistant représentant résident) et Karim Ali-Ahmed (analyste de programme). Nos remerciements vont également au Bureau régional pour l'Afrique pour son engagement constructif, ainsi qu'aux représentants des agences des Nations Unies, de la société civile, et des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, pour l'appui qu'ils ont apporté à cette évaluation.

Dans le cadre du processus d'amélioration de la qualité du BIE, Zenda Ofir, membre du comité consultatif d'évaluation du BIE, a apporté, en tant qu'expert externe, des commentaires utiles à la première version du rapport, et nous la remercions pour cette contribution. Nos remerciements vont enfin à Fumika Ouchi pour sa contribution au processus d'examen collégial interne, à Antana Locs pour sa contribution sur le plan logistique et administratif, ainsi qu'à Sasha Jahic et Nicki Mokhtari qui ont assuré la publication du rapport.

Avant-Propos

C'est avec plaisir que nous présentons cette Évaluation Indépendante du Programme de Pays du PNUD en Union des Comores. Il s'agit de la première évaluation des activités du PNUD aux Comores, qui couvre la période de 2015 à mi-2018. Cette évaluation a été réalisée par le Bureau Indépendant d'évaluation du PNUD et fait partie d'une série des évaluations menées au niveau des pays à travers le monde. Elle constitue un élément essentiel de la redevabilité du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales, et de son Conseil d'Administration.

En tant qu'un petit Etat Insulaire en développement, l'Union des Comores souffre de conditions économiques et sociales difficiles, et de plusieurs défis environnementaux. Avec la vision de faire des Comores un pays émergent à l'horizon 2030, le Gouvernement a développé la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable, qui pose les conditions devant favoriser le développement de la croissance économique des Comores et l'amélioration des conditions de vie de la population, en tenant compte des leviers environnementaux, du renforcement de la bonne gouvernance, de la démocratie, de la paix et la stabilité.

L'évaluation a constaté que les interventions du PNUD sont pertinentes aux défis spécifiques du pays mais les résultats obtenus sont variables. Des résultats plus prometteurs ont été observés dans les domaines de la protection de la biodiversité, de la résilience au changement climatique ainsi que des activités génératrices de revenus. L'évaluation a aussi noté les domaines de priorités du PNUD pour qu'il puisse contribuer davantage au développement de l'Union des Comores, y compris le renforcement de son programme de gouvernance, son soutien au développement des énergies renouvelables, meilleurs efforts pour assurer la durabilité et la mise à l'échelle d'expériences pilotes réussies, des objectifs réalistes et meilleur suivi et évaluation.

Ce rapport comprend une série de recommandations dont le PNUD tiendra compte en cours de sa prochaine période de programmation en Union des Comores, et la gestion du PNUD Comores a d'ores et déjà indiqué les mesures qu'elle envisage de prendre.

Nous espérons que ce rapport sera utile aux lecteurs qui cherchent à obtenir une meilleure appréhension du programme PNUD en Union des Comores, notamment ce qui a et n'a pas fonctionné, et qu'il permettra au PNUD de mieux se positionner pour aider l'Union des Comores sur sa trajectoire vers un développement durable.

Table des matières

SIGLES ET ACRONYMES	v
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	vi
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION	1
1.1. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION.....	1
1.2. CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT.....	1
1.3. LE PNUD EN UNION DES COMORES.....	5
1.4. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	6
CHAPITRE 2 : CONSTATS	9
2.1. OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS.....	9
2.2. RÉSULTATS DU PROGRAMME DE PAYS.....	12
2.3. FACTEURS.....	21
CHAPITRE 3 : CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION	35
3.1. CONCLUSIONS.....	35
3.2. RECOMMANDATIONS	37
3.3. RÉPONSE DE LA DIRECTION	40
ANNEXES (disponibles en ligne)	44

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AGR	Activités génératrices de revenu
ANACM	Agence nationale de l'aviation civile et de la météorologie
AP	Aires protégées
BAD	Banque africaine de développement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BIT	Bureau International du Travail
CENI	Commission électorale nationale indépendante
COI	Commission de l'océan indien
CPAP	Plan d'action du Programme de Pays
CRDE	Centre rural de développement économique
DGEF	Direction générale de l'environnement et des forêts
DGSAE	Direction générale de la stratégie agricole et de l'élevage
DGSC	Direction générale de la sécurité civile
DPP	Document de Programme de Pays
EIPP	Évaluation Indépendante de Programme de Pays
FAO	Organisation des nations unies pour l'alimentation
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
IDH	Indice de développement humain
INRAPE	Institut national de la recherche pour l'agriculture, la pêche et l'environnement
IUCN	Union internationale pour la conservation de la nature
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale pour la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
ONSSA	Office National de Sécurité Sanitaire des produits Alimentaires (Rabat, Maroc)
PIB	Produit intérieur brut
PNM	Parc national marin
PNUAD	Plan-cadre des nations unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PNUE	Programme des nations unies pour l'environnement
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaire technique et financier
ROAR	Rapport annuel axé sur les résultats
SIG	Système d'information géographique
SNU	Système des nations unies
VNU	Volontaires des Nations Unies
WWF	Fonds mondial pour la nature

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le PNUD en Union des Comores

Le Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a réalisé une Évaluation Indépendante du Programme de Pays (EIPP) en Union des Comores en 2018. L'EIPP a couvert la période allant de 2015 à mi-2018, à savoir trois années et demie du cycle en cours, de 2015 à 2019.

En tant qu'un Petit Etat Insulaire en Développement, l'Union des Comores est caractérisée par sa petite taille, son éloignement, son manque de ressources, ainsi que son exposition aux crises environnementales mondiales. Le programme PNUD 2015-2019 un Union des Comores comprend trois grandes composantes : (i) gouvernance politique, administrative et économique ; (ii) Emploi et activités économiques durables et inclusives ; et (iii) Résilience aux changements climatiques et aux crises. Les trois composantes sont interdépendantes et s'articulent autour de la résilience des individus, des institutions et des systèmes, et de la lutte contre la pauvreté.

Constats et conclusions

Pour le cycle de programmation 2015-2019, le PNUD poursuit l'approche programmatique adoptée au cours du cycle précédent qui vise le recentrage de ses interventions, à la fois au niveau géographique et au niveau des groupes ciblés, la recherche de synergies et de complémentarités entre ses différents projets et la capitalisation des résultats déjà atteints. Les interventions planifiées sont pertinentes aux défis spécifiques d'un Pays Moins Avancé et Petit État Insulaire en Développement, y compris sur les capacités productives, le développement rural, l'accès aux marchés internationaux et la vulnérabilité environnementale. Cependant, le PNUD s'est fixé des objectifs très ambitieux qu'il aura du mal à atteindre dans les temps impartis en raison du contexte comorien caractérisé par des difficultés en matière de gouvernance qui entravent le bon déroulement des projets et se répercutent sur les résultats atteints.

Les résultats obtenus par suite des interventions du PNUD sont variables : faible pour la composante gouvernance et plus prometteurs pour la composante développement durable et résilience car des signes de changements transformationnels sont perceptibles à l'échelle individuelle. La plupart des résultats de la composante gouvernance se limitent à la mise en œuvre d'activités ou à des « réalisations » dont l'impact est difficilement mesurable du fait de leur « ponctualité », de leur « fragilité » ou de leur caractère incomplet dû à un processus d'appui inachevé. Certains auraient pu être consolidés et mis à l'échelle à l'instar de la Plateforme nationale des femmes et des jeunes de veille citoyenne, qui sur le long terme, pourrait bien constituer le mécanisme de référence de veille citoyenne, de prévention et de gestion des conflits en Union des Comores.

Pour la composante développement durable et résilience, les interventions du PNUD au niveau central ont permis de renforcer de manière effective et de rendre opérationnel un certain nombre d'institutions publiques telles que l'Office de la Vanille, la Direction Générale de la Sécurité Civile, le Centre d'Analyse et de Traitement de l'information, l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie, le bureau de registre des coopératives, etc. qui sont en mesure, si les moyens continuent à leur être octroyés, d'utiliser et de mettre en pratique les savoirs et savoir-faire transmis. C'est également le cas, au niveau local, des CRDE pilotes et des coopératives d'agriculteurs et de producteurs, constituées avec l'appui du PNUD, dont les rendements et la résilience au changement climatique se sont accrus grâce à l'adoption

de nouvelles pratiques et technologies d'adaptation et d'atténuation introduites à titre démonstratif. En matière de protection de la biodiversité, des changements comportementaux de la population vis-à-vis des espèces animales et végétales protégées ont pu être observés suite aux efforts de sensibilisation déployés. En revanche, les efforts en matière de promotion des énergies renouvelables sont restés modestes et ont consisté à l'appui fourni au gouvernement pour l'élaboration de sa stratégie énergétique ainsi que la préparation d'une requête au FEM pour le développement de la géothermie et, au niveau local, l'octroi de panneaux solaires pour la production d'électricité en mode autonome à certains bénéficiaires tels les CRDE.

La durabilité des interventions du PNUD est en générale faible. La stratégie adoptée en matière de durabilité consiste essentiellement à rechercher des financements supplémentaires externes pour consolider ou assurer la continuité des activités des projets. Les difficultés rencontrées par le PNUD dans la mobilisation de ressources, notamment en ce qui concerne le volet gouvernance, conduisent le bureau de pays à orienter ses interventions par rapport aux priorités des bailleurs au risque de noyer les besoins réels du pays dans des problématiques universalistes, ce qui ne tend pas à favoriser une appropriation nationale.

Le programme PNUD a eu des efforts notables en matière de promotion du genre et des droits humains dans un contexte difficile, caractérisé par des résistances culturelles. La prise en compte du genre et des droits humains est récurrente aussi bien au niveau de la conception que dans la mise en œuvre du programme. Le programme a aussi eu des efforts relativement satisfaisants en matière de développement de partenariats divers, que ce soit entre les institutions publiques afin de favoriser la collaboration entre elles et lutter contre leur cloisonnement ou en faisant appel aux services ou au savoir-faire des médias nationaux, d'organismes étrangers, des agences du SNU ou d'autres PTF même si pour ces derniers, des lacunes en matière de communication ont parfois été constatées et ont engendré des redondances et des inefficacités. Certains partenariats ont été développés avec des entités situées dans d'autres pays voisins ou dans des pays ayant vécu des problématiques similaires, favorisant ainsi la coopération sud-sud, afin de combler certains déficits de compétences au niveau national et permettre à certaines structures des Comores de bénéficier de l'expérience d'autres pays.

Le PNUD effectue un suivi satisfaisant de la mise en œuvre de son programme et de ses projets mais ce dernier n'est pas suffisamment axé sur les résultats et ne repose pas sur des évaluations qui sont peu nombreuses. Les capacités de suivi de la contrepartie nationale demeurent faibles à tous les niveaux, faute de moyens et de culture axée sur le suivi.

Recommandations

Recommandation 1 : La bonne gouvernance est indispensable pour le développement durable et est le principal défi auquel doit faire face l'Union des Comores. Le PNUD doit revoir et renforcer son programme sur la gouvernance. Le PNUD doit aussi développer davantage des interventions transversales permettant renforcer la gouvernance.

Recommandation 2 : L'électricité étant un facteur de production indispensable au développement économique d'un pays et compte tenu de l'existence d'un fort potentiel en énergies renouvelables aux Comores, le PNUD doit renforcer son appui au développement des énergies renouvelables.

Recommandation 3 : Le PNUD doit concevoir son prochain programme pays sur la base d'une théorie du changement qui lui permettra de formuler des objectifs réalistes à l'échelle d'un cycle de programmation, en fonction des ressources humaines et financières imparties et en identifiant les facteurs sur lesquels il peut avoir une influence.

Recommandation 4 : Le PNUD doit développer un plaidoyer en faveur d'une plus grande appropriation nationale axé sur le dialogue avec tous les acteurs et élaborer une stratégie de mise à l'échelle de ses expériences pilotes réussies. Sur le terrain, le PNUD doit davantage préparer les communautés à accepter de nouveaux concepts tels que le paiement de services (y compris écosystémiques), le remboursement de crédits, etc. en les sensibilisant et en renforçant leurs capacités (formations).

Recommandation 5 : Le PNUD doit fournir davantage d'efforts pour améliorer la gestion de projet par les parties nationales et développer la culture du suivi axé sur les résultats au sein des institutions nationales et insulaires par le plaidoyer et le renforcement de capacités institutionnelles.

Recommandation 6 : En termes de mobilisation de ressources, le PNUD devrait explorer des sources non conventionnelles telle que la diaspora comorienne et développer une réflexion sur les moyens de canaliser ses transferts d'argent vers des projets d'investissements et/ou de développement d'innovations dans le secteur productif. Il doit également améliorer la communication avec les autres partenaires de développement dans le pays pour une meilleure coordination des interventions, une mobilisation et une gestion plus efficace des ressources de l'aide publique au développement.

Recommandation 7 : Le PNUD doit renforcer davantage ses efforts en matière de genre et de droits humains et recourir à l'expertise et/ou aux outils qui lui permettront de mieux prendre en compte ces dimensions dans son programme.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

1.1. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisé une Évaluation Indépendante du Programme de Pays (EIPP) en Union des Comores en 2018. L'EIPP a couvert la période allant de 2015 à mi-2018, à savoir trois années et demie du cycle en cours, de 2015 à 2019. Son objectif est le suivant :

- apporter un appui à l'élaboration du nouveau Programme de Pays du PNUD ;
- renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis des parties prenantes nationales ;
- renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis du Conseil d'administration du PNUD.

Cette première EIPP en Union des Comores fournit des éléments pour l'élaboration d'un nouveau Programme de Pays, que le Bureau de pays et les parties prenantes nationales concernées mettront en œuvre à partir de 2020.

1.2. CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

L'Union des Comores est un archipel¹ volcanique de l'océan indien, situé au large de la côte est de l'Afrique, dans le canal du Mozambique, avec une population estimée à 806 153 habitants (2016)². L'Union des Comores est classée comme un petit Etat insulaire en développement. En tant que tel, elle est caractérisée par sa petite taille, son éloignement, son manque de ressources, ainsi que son exposition aux crises environnementales mondiales.

De 1997 à 2009, les Comores ont connu une longue période d'instabilité politique et institutionnelle marquée par la crise séparatiste anjouanaise (1997) et le conflit de compétences entre les îles et l'Union. La constitution de 2001 révisée en 2009 et en 2013 a permis le retour à l'ordre institutionnel en instaurant le principe de la présidence tournante entre les îles tous les 5 ans et en accordant une large autonomie à ces dernières. Cette stabilité politique retrouvée demeure toutefois fragile, du fait notamment de l'affaiblissement des institutions censées garantir la paix et la stabilité. Conformément aux recommandations issues des assises nationales sur le bilan de quarante-deux ans d'indépendance³, un projet de révision de la Constitution de 2001 vient d'être soumis à référendum⁴. Ce nouveau texte renforce les pouvoirs du président et lui permet de briguer deux mandats consécutifs, soit un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. La présidence tournante pourra ainsi avoir lieu tous les dix ans au lieu des cinq ans prévus dans la constitution de 2001. La nouvelle réforme supprime aussi les postes de vice-présidents. De plus, la Cour constitutionnelle, la plus haute instance juridictionnelle, est remplacée par la Cour suprême⁵. La révision de la constitution de 2001 remet en cause l'accord de Fomboni de 2001 qui a permis de mettre fin à la crise séparatiste anjouanaise et d'instaurer la paix aux Comores. En effet, la

¹ L'archipel comprend quatre îles. Trois îles - Ngazidja (Grande Comore), Mwali (Mohéli), et Ndzuwani (Anjouan) sont sous la direction du gouvernement national.

² <https://www.populationdata.net/pays/comores/>

³ Organisées par le gouvernement en février 2017

⁴ Le référendum a eu lieu le 30 juillet 2018. Selon les résultats provisoires publiés par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), le OUI l'a emporté à 92,74%

⁵ Projet de révision de la constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, révisée en 2009 et en 2013

nouvelle constitution retire la possibilité à l'île d'Anjouan d'exercer la présidence tournante en 2021⁶ comme cela était prévu dans la constitution de 2001⁷.

En matière de gouvernance, le pays est confronté à d'importants défis parmi lesquels, le manque de clarté dans l'exercice des compétences des îles et de l'Union, ce qui entraîne des conflits de compétences entre les institutions des îles et celles de l'Union, des capacités institutionnelles insuffisantes, ainsi qu'un processus de décentralisation inachevé⁸. La société civile est dispersée avec des faibles capacités humaines et matérielles. Malgré l'existence de textes et de structures garantissant une justice équitable pour tous, le système judiciaire demeure défaillant et se caractérise par l'insuffisance de ressources humaines et matérielles, des inégalités dans l'accès à la justice, et une justice non indépendante. A cela s'ajoutent la mise en suspens et la suppression de certaines institutions de contrôle de l'action publique et de la constitutionnalité des actes de l'Etat, ainsi que de défense des droits de l'homme⁹. Cette situation tend à créer un vide institutionnel et une remise en cause de l'état de droit.

De 2013 à 2015, la croissance économique aux Comores a été fluctuante (3,5% en 2013, 3% en 2014, et 1% en 2015). Le taux de croissance a connu une légère amélioration en 2016 (2,2%) et en 2017 (3%).¹⁰ Cette hausse est le résultat des efforts engagés par le gouvernement en matière de réformes administratives et financières en vue de relancer l'économie comorienne. D'après le Commissariat Général au Plan, les réformes mises en place à la Douane ont permis de réduire la volatilité des ressources et d'optimiser les recettes douanières et fiscales. C'est ainsi que le budget national est passé de 50 000 milliards de francs comoriens en 2016 à 112 milliards en 2018. La politique d'assainissement de la fonction publique a eu entre autres résultats, l'unification de la fonction publique nationale et celles des îles, ce qui a permis d'identifier les emplois fictifs de fonctionnaires, de réduire la masse salariale, et d'assurer régulièrement le paiement des salaires des fonctionnaires.¹¹

Le caractère volcanique et insulaire du pays le prédispose à des risques majeurs (naturels et environnementaux) aggravés par le changement climatique. Les conséquences de ces risques entraînent souvent des catastrophes provoquant des pertes en vies humaines, la destruction de biens et services ainsi que la dégradation de l'environnement. La faible capacité de préparation et de réponse aux catastrophes constitue un facteur aggravant de la vulnérabilité du pays, notamment celle au niveau des secteurs assurant aux pauvres les moyens d'existence de base. Sur la base de l'indice de risque mondial

⁶ Le tour d'Anjouan est prévu en 2030 selon les dispositions de la nouvelle constitution

⁷ Voir à ce sujet le communiqué de l'Union Africaine qui cite que l'Assemblée « rappelle l'environnement paisible dont jouissent les comoriens à la suite de l'accord de Fomboni de février 2001 suivie de la constitution comorienne, et souligne fermement la nécessité de les respecter en permanence » (Décision sur le rapport du Conseil de paix et de sécurité sur les activités et de l'état de la paix et de la sécurité en Afrique. 31^{ème} session ordinaire, 1-2 juillet 2018, Nouakchott, Mauritanie).

⁸ Rapport final sur l'étude de la fragilité en Union des Comores, juillet 2017 ; Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (2018-2021)

⁹ Rapport final sur l'étude de la fragilité en Union des Comores, juillet 2017 ; Décret N°16-228/PR abrogeant certaines dispositions de la loi relative à la transparence des activités publiques, économiques, financières et sociales de l'Union des Comores ; Décision n°18-020/PR du 12 avril 2018, constatant le non-fonctionnement de la Cour Constitutionnelle et transférant provisoirement sa compétence à la Cour Suprême ; entretiens avec les organisations de défense des droits de l'homme...

¹⁰ Fonds Monétaire International

¹¹ Commissariat Général au Plan

2012-2016, les Comores figurent parmi les 15 pays avec la plus grande susceptibilité au monde (la susceptibilité est définie comme la probabilité de subir des dommages en cas de catastrophe).¹²

Les sources de la vulnérabilité du pays sont liées à une économie largement tributaire du secteur agricole (33.6% du PIB¹³ et 55% de la population active¹⁴), constitué de cultures vivrières (bananes, manioc, riz, maïs) dont les méthodes de production sont archaïques et peu protectrices de l'environnement, et de trois cultures de rente (clou de girofle, ylang-ylang et vanille) qui représentent 80% de la valeur des exportations de biens¹⁵. Par ailleurs, l'agriculture sur les pentes volcaniques à fort dénivelé provoque une grande érosion des sols. Les îles Comores ne sont pas autosuffisantes sur le plan de l'alimentation et doivent donc importer en masse la nourriture. Les produits de pêche viennent plus ou moins combler le déficit créé par la production vivrière insuffisante.

Le pays souffre également de conditions économiques et sociales difficiles, caractérisées par un taux de chômage élevé qui affecte particulièrement les jeunes et les femmes et un taux également élevé de pauvreté (42% de la population vit au-dessous du seuil national de pauvreté¹⁶) et les Comores se situent à la 160^{ème} place mondiale sur 188 pays en termes d'IDH (0,497¹⁷), une croissance démographique relativement élevée (2,27 % en 2017)¹⁸ supérieure à celle du PIB (2,2% en 2016), une mauvaise occupation des sols, des capacités institutionnelles insuffisantes, un contexte de faible diversification économique et un marché intérieur limité, un problème d'accès à l'eau potable¹⁹, une concentration des principales villes sur le littoral où vit la majorité de la population, une législation obsolète ou insuffisamment appliquée²⁰, une infrastructure routière insuffisante et mal entretenue et un habitat traditionnel qui résiste mal aux intempéries.

L'économie comorienne est également confrontée à des défis importants tels qu'un climat d'affaires peu favorable, imputable en partie à l'inefficacité du secteur judiciaire et à la persistance des pénuries d'électricité et des pannes de courant qui commencent à s'atténuer grâce aux mesures prises dans le secteur de l'électricité dès 2016 et plus récemment, avec le lancement d'un appel d'offres en mars 2018 pour la réhabilitation des centrales thermiques au diesel de Voidjou, Itsambouni, Fomboni et Trenani et l'acquisition en septembre 2018 de 5 groupes électrogènes d'une capacité totale de 18 mégawatts devant entrer en fonctionnement en 2019. La majeure partie de la production électrique provient des énergies fossiles qui sont importées et qui est assurée par une entreprise de l'Etat (la MA-MWE) qui connaît des difficultés de gestion en raison de coûts de production élevés conjugués à des prix de vente relativement bas fixés par décret ministériel²¹. Dans le pays, seule une partie de l'île d'Anjouan est à ce jour alimentée

¹² https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WRR_2017_E2.pdf

¹³ Banque Mondiale, World Development Indicators (latest value available is for 2015).

¹⁴ Banque Mondiale, World Development Indicators (Modeled ILO estimate)

¹⁵ Banque Centrale des Comores, Rapport Annuel 2016 http://www.banque-comores.km/DOCUMENTS/Rapport_annuel_2016.pdf (page 28)

¹⁶ 2014, Banque mondiale

¹⁷ RDH 2016, PNUD

¹⁸ Banque mondiale, World Development Indicators

¹⁹ Plus de 85% des Comoriens ne bénéficient que d'un accès à une ressource dite « aménagée » (bornes fontaines) sinon recueillent l'eau de pluie dans des citernes (Grande Comore). (Source : AFD)

²⁰ Sources : Rapport semestriel sur l'avancement des activités et des finances du projet ACEFER (Janvier – Juin 2015) et entretiens durant la mission terrain.

²¹ Rapport des Assises Nationales de l'Energie en Union des Comores ; 14-15 août 2017 ; « Country Strategy paper 2016-2020 ; African Development Bank group.

à partir de l'énergie hydraulique en dépit d'un potentiel estimé qui suffirait à satisfaire les besoins actuels et à venir de sa population. L'île de Mohéli dispose également d'un potentiel qui pourrait couvrir les besoins de la région de Fomboni et du nord-est de l'île.²² Pour les ménages en milieu rural, la principale source d'énergie reste prioritairement le bois, suivi par le gaz butane, les produits pétroliers étant relativement onéreux.

Le pays dépend fortement de l'aide internationale et des transferts d'argent de la diaspora (environ 562 000 personnes²³), qui représentent respectivement environ 10% et 20%²⁴ du PIB. La France est le premier donateur avec 304,6 millions de dollars fournis en 2001-2016, suivis par les institutions de l'Union Européenne (129,4 millions de dollars), et la Banque Mondiale (74,3 millions de dollars). Le PNUD se situe au neuvième rang des fournisseurs de l'aide au pays, avec un montant total de 18,4 millions de dollars.²⁵

En matière d'égalité de genre, les femmes représentent 50,1% de la population totale, pourtant elles sont sous représentées à tous les niveaux (hormis dans le secteur agricole). Au niveau politique et institutionnel, depuis 2003, l'Indice de participation des femmes aux Comores est de 0,303 ; l'Assemblée de l'Union des Comores est composée de 33 députés dont 1 femme ; l'actuel gouvernement compte 12 ministres dont 2 femmes et 3 secrétaires d'état dont 1 femme²⁶ ; les femmes représentent 7% des élus municipaux, soit 4 femmes maires sur 54²⁷. Leur proportion dans les mairies est estimée à 30% grâce à la loi portant organisation du scrutin municipal.²⁸ Ces disparités entre les femmes et les hommes, notamment dans les instances de prise de décisions sont dues au peu d'intérêt qu'accordent les femmes à la chose publique (peu de femmes adhèrent aux partis politiques et se portent candidates aux élections d'où le faible taux d'élues à la tête des institutions politiques²⁹) et aux lourdes responsabilités imposées par le foyer. De surcroît, le faible niveau d'instruction³⁰, le poids de la tradition qui reconnaît plus de pouvoir aux hommes aussi bien au niveau familial que dans la société en général ainsi qu'une interprétation erronée de la religion visant à réduire la femme à un statut "inférieur" constituent aussi des facteurs qui ne favorisent pas l'épanouissement de la femme et son affirmation en tant qu'actrice capable d'influer sur les décisions politiques et sociales du pays. Sur les plans économique et social, les femmes ont un faible accès au marché du travail (la majorité d'entre elles travaillent dans l'informel). En 2013, la proportion des femmes qui travaillaient était de 45,2% contre 54,8% pour les hommes. L'incapacité des pouvoirs publics à créer des emplois, la discrimination à l'emploi, la concurrence pour entrer sur le marché du travail, le niveau d'éducation, les compétences et l'expérience professionnelle mais aussi la persistance de croyances socioculturelles et religieuses, l'hostilité de certains conjoints ou/et pères de famille à laisser leurs femmes ou leurs filles exercer une activité économique ou professionnelle

²² Seconde Communication Nationale de l'Union des Comores, 2012

²³ 2015, Banque mondiale

²⁴ Source : Banque mondiale « Migration and remittances, Factbook 2016, 3rd Edition ».

²⁵ Voir annexe 2 pour plus d'information sur l'aide au développement du pays

²⁶ Décret N°18-77/PR du 28 août 2018 relatif à la composition du Gouvernement de l'Union des Comores

²⁷ Rapport des données électorales disponibles désagrégées par sexe dans le cadre du projet de « Renforcement de la participation des femmes et de leur rôle dans la prévention des conflits liés au processus électoral en cours en Union des Comores », PNUD-PBSO avril 2016

²⁸ Cette loi oblige l'inscription équitable des hommes et des femmes sur les listes municipales.

²⁹ Pourtant leur mobilisation en tant qu'électrices et supportrices est très importante

³⁰ Selon l'enquête EDS-MICS II, 2012, 31% des femmes entre 15 et 49 ans n'ont aucun niveau d'instruction contre 16% pour les hommes

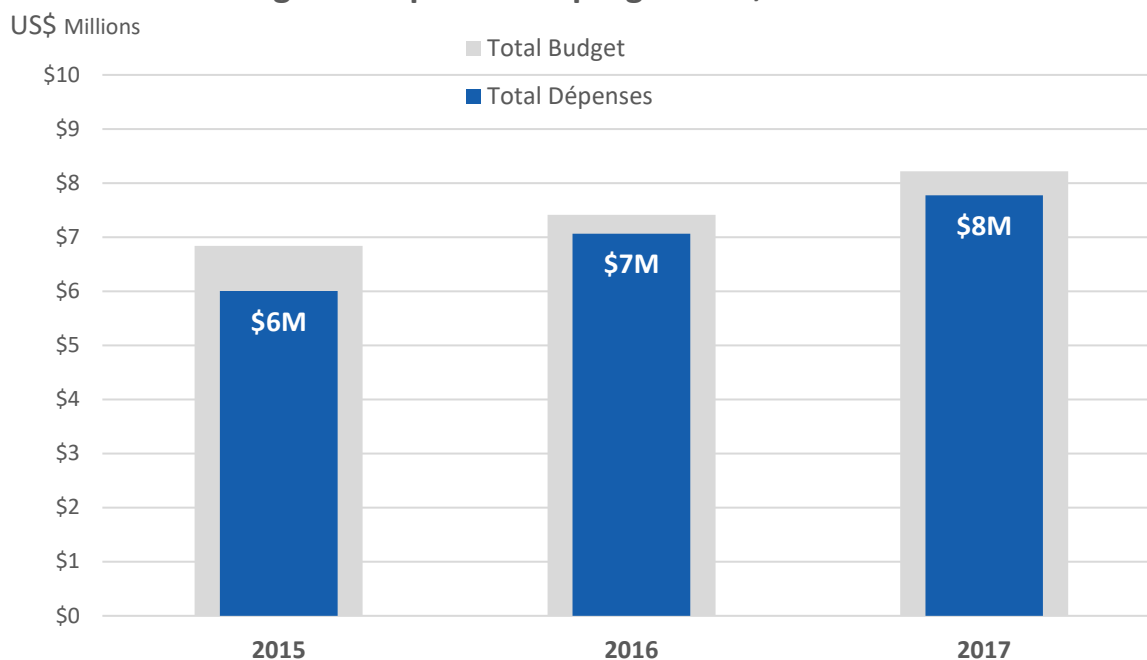
de peur qu'elles ne s'éloignent du foyer expliquent entre autres la faible représentativité des femmes au niveau économique et social.

La Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) (2015-2019) constitue le cadre intégré du développement pour les Comores. Ce document stratégique a été révisé en 2017 en vue de son alignement sur les Objectifs de Développement Durable (ODD) et l'intégration des nouvelles priorités nationales. En tant que principal document de référence des interventions de l'État et de ses partenaires, la SCA2D révisée (2018 -2021) s'aligne sur la vision du gouvernement de faire des Comores un pays émergent à l'horizon 2030 et sur le Programme d'Investissements Quinquennal (PIQ) 2016-2021. Elle pose les conditions devant favoriser le développement de la croissance économique des Comores et l'amélioration des conditions de vie de la population, en tenant compte des leviers environnementaux, du renforcement de la bonne gouvernance, de la démocratie, de la paix et la stabilité.

1.3. LE PNUD EN UNION DES COMORES

Pour aider les Comores à surmonter les défis auxquels elles sont confrontées, le PNUD à travers le Programme Pays 2015-2019, qui s'appuie sur le Plan-Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD, 2015-2019), apporte des réponses susceptibles de produire des changements en orientant ses interventions dans les domaines de la gouvernance politique, institutionnelle et locale, la résilience des individus, des ménages, des communautés, des institutions et des secteurs productifs, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, et l'accélération et la diversification de la croissance économique ainsi que la représentativité des femmes aux instances de décision. Au moment de l'évaluation, le Bureau de pays employait 68 personnes, 30 contractuelles, et 10 Volontaires des Nations Unies (VNU). Les budgets et les dépenses du programme par année et par composante sont les suivants :

Evolution du budget et dépenses de programme, 2015-2017



Dépenses par Effet du programme, 2015-2017

US\$ Millions

Environnement durable, gestion des risques climatiques

10.6

Gouvernance

2.5

Emploi et activités économiques

7.4

Source : Atlas (2018)

Dans le domaine de la gouvernance politique, administrative et économique, une dizaine de projets a été mis en œuvre dont 5 ont démarré après 2015, pour un total de \$2,5m de dépenses. Ces projets portent notamment sur l'appui à la réforme du secteur de la sécurité aux Comores, l'appui à la création de données statistiques et cartographiques, le renforcement des capacités nationales pour la consolidation de la paix, et le renforcement de la participation des femmes à la vie politique. Ces deux derniers constituent plus de 50% des dépenses du PNUD dans le domaine de la gouvernance.

Le deuxième domaine thématique - relatif aux activités économiques durables et inclusives – comprend environ une dizaine de projets, dont quatre ont démarré pendant la période en cours (2015-2019). Ces projets portent essentiellement sur la création d'activités économiques (par exemple au travers d'un appui à la finance inclusive et du soutien aux petits producteurs agricoles) et sur la protection de l'environnement (réseau national d'aires protégées). De 2015 à 2017, les activités liées à ce domaine ont totalisé environ \$7,4m de dépenses, dont \$5,4m (73%) pour deux projets : le projet « Produits de rente » en soutien aux capacités de producteurs des trois produits d'exportation, et le projet de développement d'un réseau national d'aires protégées. Le reste des dépenses dans ce domaine concernent essentiellement des projets clôturés ou en cours de finalisation, ainsi que ceux récemment initiés.

Le troisième domaine thématique porte sur la résilience des populations face au changement climatique et aux crises. Huit projets du portefeuille du PNUD sont liés à cet effet, dont 4 projets ont démarré pendant la période actuelle. Les projets portent sur la gestion des risques et des catastrophes, l'adaptation au changement climatique, la gestion des ressources en eau et le développement de ressources énergétiques renouvelables. Les activités dans ce domaine ont cumulé un total de \$10,6m de dépenses pour 2015-2017, dont plus de 80% (\$8,5m) pour un seul projet qui porte sur l'adaptation du secteur agricole au changement climatique.

1.4. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

Portée de l'évaluation. L'EIPP en Union des Comores couvre la période de 2015 à mi-2018, à savoir les trois premières années et demie du programme en cours (2015-2019). Elle porte sur l'ensemble des activités du PNUD dans le pays, y compris sur les interventions financées par l'ensemble des sources de financements comprenant les ressources de base du PNUD, les fonds des donateurs et les fonds gouvernementaux. L'EIPP a également couvert des activités hors projets – telles que la coordination ou le plaidoyer – jugées importantes pour le programme politique et social du pays.

Méthodologie. L'évaluation a fondé son analyse sur les résultats présentés dans le Document de Programme du Pays (DPP). Elle a examiné chacun des résultats prévus et les liens avec les objectifs du programme. Comme le DPP n'a pas présenté de Théorie du Changement, l'évaluation en a reconstruite une qui a été utilisée pour l'analyse.

La méthodologie de l'évaluation s'articule autour de trois questions principales : (i) quels étaient les objectifs du programme de pays pendant la période en question ? ; (ii) dans quelle mesure le programme a-t-il atteint (ou est susceptible d'atteindre) les objectifs définis dans le DPP ? ; et (iii) quels facteurs ont contribué à la performance – ou constitué un obstacle à celle-ci – du PNUD, et ultérieurement, à la durabilité des résultats obtenus ? En outre, étant donné que l'égalité entre les sexes est au cœur du soutien du PNUD aux pays pour la mise en œuvre et la réalisation de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable et les ODD, l'évaluation analysera également dans quelle mesure l'appui du PNUD aux Comores a été conçu et a effectivement contribué à l'égalité des sexes.

La triangulation des éléments ci-après est au cœur de la méthodologie adoptée pour cette évaluation :

- Une analyse du portefeuille de projets et de programmes ainsi qu'une revue des documents de programme, des documents et rapports sur les projets/programmes réalisés par le PNUD et le gouvernement de l'Union des Comores, des évaluations³¹, des documents institutionnels du PNUD (plan stratégique, rapports annuels axés sur les résultats, etc.), des travaux de recherches-actions, ainsi que d'autres publications disponibles portant sur le pays. Les principaux documents consultés sont mentionnés à l'annexe 7.
- Environ 120 entretiens ont été menés avec le personnel du Bureau de pays, des représentants des autorités et des agents des différentes institutions du gouvernement au niveau de l'Union et des îles, des responsables et agents d'autres organisations des Nations unies et des partenaires de développement, des organisations de la société civile, et des populations bénéficiaire (hommes et femmes) du Programme de Pays. Les institutions à rencontrer ont été identifiées sur la base de la revue documentaire (documents sur le programme du PNUD et le contexte du pays en général), et ont inclus non seulement les principaux partenaires du programme du PNUD mais également les principaux acteurs de développement dans le pays. Ces entretiens ont permis de collecter des données et d'établir précisément la perception des acteurs sur la portée et les impacts pour les hommes et les femmes des interventions du programme du PNUD, y compris sur leurs contributions et performances respectives, et de déterminer les contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des projets ainsi que les points forts et les faiblesses du PNUD en Union des Comores.
- Des visites sur le terrain ont permis de constater directement les réalisations de quelques projets clés et de mener des entretiens semi-structurés avec des bénéficiaires des interventions appuyées par le PNUD. L'équipe a visité un échantillon de sites dans environ 36 localités des trois îles (Grande Comore, Anjouan et Mohéli) où le PNUD est intervenu. L'identification des sites a été effectuée en se basant sur l'exploitation des documents de programmes et sur les discussions avec les gestionnaires de programme au niveau du PNUD et des partenaires nationaux. Des efforts ont été déployés pour s'assurer que les sites visités couvraient tous les principaux domaines des

³¹ Cinq évaluations décentralisées ont été réalisées depuis 2015, dont une était la revue à mi-parcours du PNUAD, une la revue à mi-parcours du DPP, et les trois autres des évaluations de projets. Un rapport d'évaluation décentralisée de projet a été soumis à l'assurance de qualité du BIE et a été noté 5 (satisfaisant).

interventions du PNUD et qu'ils étaient représentatifs du contexte et des approches d'appui du PNUD.

Processus. Suite à l'élaboration des termes de référence pour l'EIPP (annexe 1) en janvier 2018, le BIE a recruté deux consultantes.³² Un questionnaire préalable a été envoyé au Bureau de pays en février 2018 afin de recueillir les réflexions du Bureau de pays sur sa performance et ses résultats. L'évaluatrice principale de l'évaluation, l'évaluateur associé et les deux consultantes ont effectué une mission de collecte de données, du 28 mars au 13 avril 2018. À la fin de la mission sur le terrain, les résultats préliminaires et les pistes de réflexion ont été discutés avec le Bureau de pays. Par la suite, l'équipe a rédigé des rapports distincts sur chaque thématique. Les conclusions de chacun de ces rapports ont été ensuite synthétisées dans le rapport global de l'EIPP.

Le projet de rapport a été soumis au BIE pour la revue interne, ainsi qu'à un lecteur externe (membre du comité consultatif d'évaluation du BIE), puis au Bureau de pays et au Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, et, enfin, au gouvernement et aux autres partenaires. L'organisation d'un atelier par vidéoconférence a réuni les principales parties prenantes du programme et a donné une occasion supplémentaire de discuter des résultats et des recommandations, et d'obtenir des commentaires et des précisions sur le rapport de l'EIPP avant sa finalisation.

³² Les consultantes sont responsables des différents domaines thématiques du programme, le genre étant considéré comme un thème transversal.

CHAPITRE 2 : CONSTATS

2.1. OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Constat 1. Le programme du PNUD aux Comores comprend trois effets attendus, avec des activités et des produits susceptibles de contribuer à des résultats intermédiaires de manière transversale et intégrée. Ces résultats intermédiaires sont clairement pertinents au contexte des Comores en tant que Pays Moins Avancé et Petit État Insulaire en Développement, mais les objectifs escomptés du programme sont trop ambitieux pour que le PNUD puisse les réaliser seul et dans la période escomptée du programme.

Le programme de pays du PNUD comprend trois effets attendus liés à la gouvernance, aux activités économiques génératrices de revenus et aux emplois et à la résilience au changement climatique et aux crises. Les trois effets sont interdépendants et s'articulent autour de la résilience des individus, des institutions et des systèmes, et de la lutte contre la pauvreté.³³

Dans le domaine de la gouvernance, l'objectif du programme de pays du PNUD sur la période 2015-2019 était de répondre aux défis qui y sont liés avec un appui à la décentralisation et au développement local et un accompagnement de la réforme de l'administration publique. À cette fin, les interventions du PNUD devaient s'articuler autour du renforcement des processus électoraux en mettant l'accent sur les femmes, du fonctionnement effectif des collectivités locales et du renforcement des capacités de résilience des communautés et des institutions locales, s'adressant ainsi directement à l'un des principaux facteurs institutionnels contribuant à la vulnérabilité d'un Petit État Insulaire en Développement.³⁴ Le développement de l'économie locale pour la résilience des plus pauvres, la prévention des conflits et le renforcement de la cohésion sociale avec un accent particulier sur la participation des femmes faisaient également partie du programme PNUD dans le domaine de la gouvernance.

Le PNUD visait à intégrer les questions normatives, politiques et réglementaires ainsi que des appuis directs aux communautés dans ses interventions. Le renforcement des collectivités territoriales devait se matérialiser par la mise en place de plans d'aménagement du territoire incluant des plans cadastraux, des plans de gestion des risques et des catastrophes, des plans de développement local, ainsi que des systèmes intégrés de gestion des déchets. En matière de participation politique des femmes, de prévention des conflits et de renforcement de la cohésion sociale, plusieurs mécanismes à mettre en place étaient prévus : une Commission électorale nationale indépendante permanente intégrant l'équité du genre, des mécanismes de gestion de conflits fonctionnels, dont une partie gérée par des femmes, et un mécanisme national de paix durable. Pour améliorer les performances de l'administration, le PNUD avait prévu la mise en place d'un système de planification ainsi que d'un cadre de référence des réformes administratives. Il s'agissait de créer – en plus de celles qui existaient déjà – des unités de planification, aux niveaux national, sectoriel et insulaire, de publier régulièrement des rapports sur l'aide au développement ainsi que d'élaborer une stratégie et un plan d'action pour la réforme de l'administration publique.

³³ Projet de descriptif de programme de pays pour l'Union des Comores (2015-2019)

³⁴ UN-DESA (2015), Profil de pays de vulnérabilité – résilience, un aperçu. Facteurs illustratifs contribuant aux vulnérabilités rencontrées par les Petits États Insulaires en Développement

La lutte contre la pauvreté devait se matérialiser à deux niveaux, au niveau macro-économique, par un appui aux institutions centrales concernées avec des outils et des approches méthodologiques leur permettant d'appréhender et de calculer les différentes dimensions de la pauvreté et d'aligner les stratégies nationales sur les ODD et, au niveau communautaire, par un renforcement de la résilience des populations notamment au travers d'un accès facilité aux services financiers, d'un accroissement de revenus et par la création d'emplois, notamment en ce qui concerne les cultures de rentes axées sur l'exportation, qui constituent une réponse pertinente aux défis de développement spécifiques des Pays les Moins Avancés³⁵ et des Petits Etats Insulaires en Développement³⁶, en particulier concernant les capacités de production des îles, le développement rural et l'accès aux marchés internationaux.

Pour développer les capacités d'adaptation au changement climatique des Comores, le PNUD se proposait de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles d'une part, en introduisant et en vulgarisant de nouvelles techniques d'adaptation dans les domaines prioritaires de l'eau et de l'agriculture au profit des plus vulnérables, et, d'autre part, de mettre l'accent sur la gestion des risques de catastrophe, et plus particulièrement, renforcer les cadres politique, institutionnel et réglementaire en la matière, améliorer la connaissance ainsi que la compréhension des principaux aléas climatiques et leur lien avec les catastrophes naturelles, s'adressant ainsi aux problèmes liés à d'importants facteurs environnementaux de fragilité propres aux petits pays insulaires en développement..

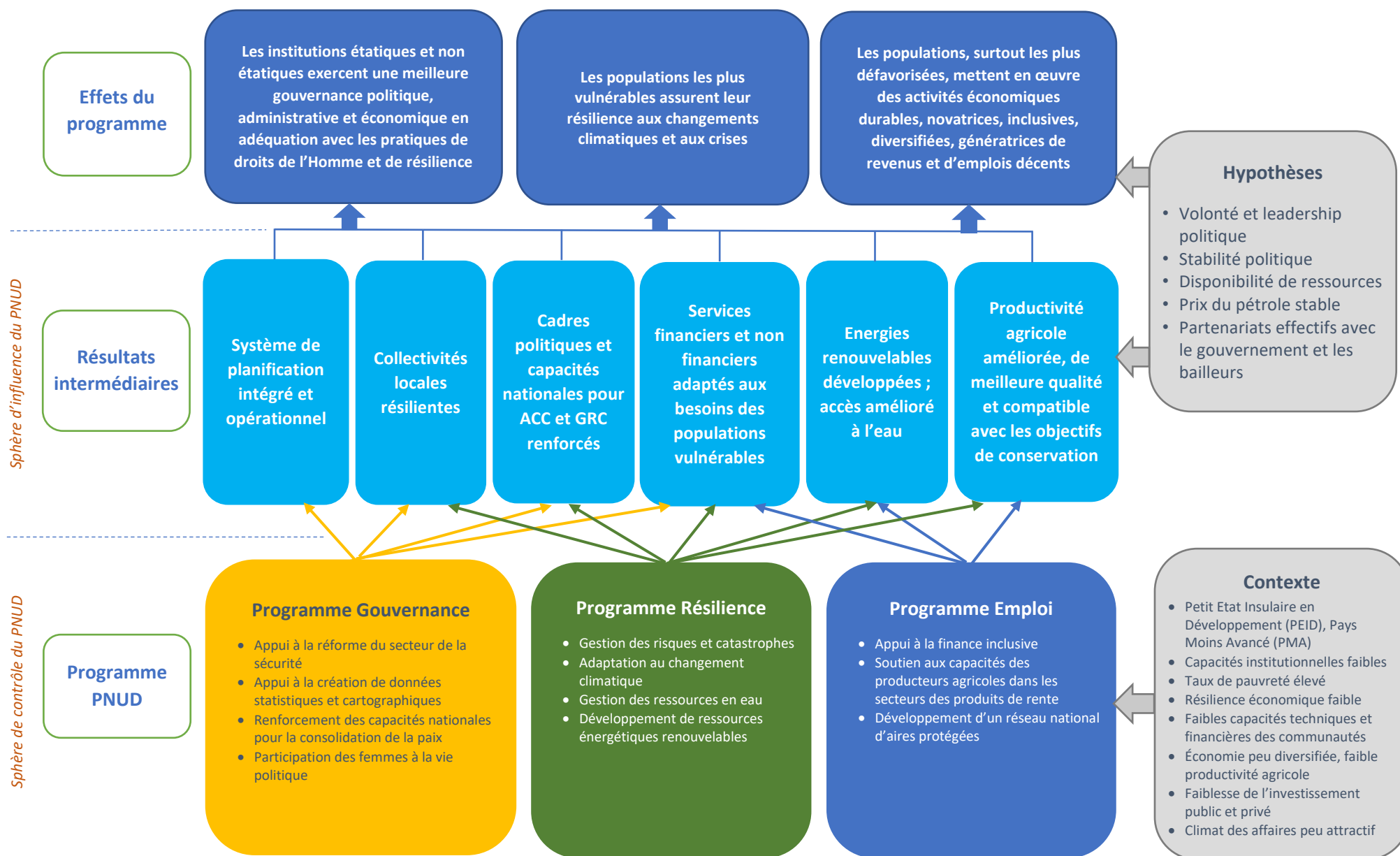
En ce qui concerne la conservation de la biodiversité, le programme de pays souhaitait s'inscrire dans une dynamique de mise à l'échelle de l'expérience réussie du parc marin de Mohéli et consolider les acquis de l'assistance antérieure en mettant en place un système national d'aires protégées cogérées avec les communautés, en promouvant l'écotourisme et d'autres activités économiques compatibles avec une gestion durable des ressources naturelles, et en développant des mécanismes de financement durable pour la gestion des aires protégées.

Afin de mieux visualiser la stratégie d'intervention envisagée par le Bureau de pays, l'équipe d'évaluation a reconstruit la théorie du changement du programme. Le diagramme ci-dessous montre que le programme du PNUD est constitué de plusieurs projets dans des domaines distincts mais qui tous contribuent à des résultats communs intermédiaires, et éventuellement, aux effets du programme d'une manière intégrée. Cependant, compte tenu du contexte comorien, il apparaît clairement que les objectifs que s'est fixé le PNUD, à réaliser d'ici la fin du cycle 2015-2019, sont particulièrement ambitieux, et qu'ils ne peuvent être atteints que très difficilement dans le délai limité du DPP, et par sa seule intervention. La théorie de changement montre que seules les activités du programme du PNUD sont dans sa sphère de contrôle, tandis que les résultats intermédiaires ne peuvent aboutir aux effets tels qu'énoncés du programme que si plusieurs hypothèses clés, y compris des hypothèses sur les actions d'autres partenaires de développement sont satisfaites.

³⁵ <http://unohrrls.org/UserFiles/File/IPoA.pdf>

³⁶ <http://www.sids2014.org/content/documents/336SAMOA%20Pathway.pdf>

THEORIE DU CHANGEMENT : Programme de pays du PNUD aux Comores



2.2. RÉSULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Constat 2. Le PNUD a contribué à l'organisation d'élections apaisées et transparentes en 2016, grâce à la mise en place d'un cadre fiable et transparent de gestion du processus électoral intégrant le genre. Toutefois, le Code Electoral révisé depuis 2017 n'est toujours pas validé.

Le PNUD a commencé son appui dans le domaine des élections au cours du cycle de programmation précédent (2008-2014). A cet égard, il a soutenu avec succès les processus électoraux et a contribué à la mise en place de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)³⁷ permanente. L'appui du PNUD apporté à la CENI dans le cadre du cycle de programmation 2015-2019 s'inscrit dans la logique de ses interventions passées. La collaboration du PNUD avec la CENI a contribué à renforcer les capacités des membres sur les processus électoraux mais le résultat majeur issu de cette collaboration est la création du fichier électoral biométrique qui constitue un cadre fiable pour les opérations électorales. Ce fichier est opérationnel depuis 2015, et est abrité au Centre national de traitement des données électorales mis en place avec l'appui du PNUD. Désormais, les fraudes électorales sont à même d'être réduites grâce à un système biométrique qui permet d'établir un décompte fiable de la participation électorale.

A travers ses actions en faveur de la CENI, le PNUD a techniquement contribué, avec l'implication de l'Union européenne, au processus de révision du Code électoral. En 2017, le texte révisé a été soumis au gouvernement afin qu'il soit présenté à l'Assemblée de l'Union des Comores pour adoption. Il est toujours en instance de validation. Depuis la fin des élections de 2016, les interventions du PNUD visant à soutenir la CENI sont de plus en plus limitées, voire en suspens.

En matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, la révision du Code électoral a consisté entre autres, à encourager la participation politique des femmes et leur représentation aux processus électoraux, y compris à la CENI en inscrivant dans la loi des mesures en faveur des femmes. Le PNUD a contribué indirectement à la proposition de loi, présentée par la seule députée femme de l'Assemblée de l'Union des Comores,³⁸ instituant « des mesures pour promouvoir le genre dans l'accès aux fonctions nominatives et électives ». Adoptée par le Parlement le 22 juin 2017, la loi sur la parité institue un quota d'au moins 30% de femmes aux fonctions électives et nominatives ainsi que dans la liste des candidats aux élections législatives et des Conseillers des îles. Elle n'est cependant pas promulguée par le Président de l'Union des Comores.

Constat 3. Le PNUD a permis de prévenir les violences électorales et de garantir la stabilité des élections du président de l'Union et des gouverneurs des îles de 2016, grâce à la mise en place et l'opérationnalisation de la Plateforme nationale de veille citoyenne pour des élections apaisées et crédibles aux Comores. Néanmoins, la Plateforme de veille citoyenne n'est plus opérationnelle, ce qui ne contribue pas à consolider les acquis du PNUD dans le domaine de la prévention et de la gestion de conflits.

³⁷ En tant qu'organe de gestion des élections, la CENI permanente existe officiellement depuis juillet 2014. Elle est composée de treize Commissaires dont six femmes. L'une d'elles occupe la fonction de Vice-présidente. Les femmes sont aussi représentées dans le bureau qui comprend cinq membres dont deux femmes.

³⁸ La députée Hadjira Oumouri a bénéficié de l'appui technique et du soutien moral des organisations de promotion de l'égalité du genre et de l'autonomisation des femmes telles que la Plateforme Comorienne des Femmes en politique, aussi bien dans la préparation qu'au moment de la présentation devant les députés. Toutes ont bénéficié de formations du PNUD sur le genre et la prise de décision.

Composée principalement de femmes et de jeunes issus de dix organisations de la société civile Comorienne, la Plateforme de veille a joué un rôle fondamental dans la prévention des violences électorales et la stabilité des élections de 2016, compte tenu notamment des tensions dans le pays après les élections législatives de 2015. Elle a été mise en place par le PNUD dans le cadre du projet de « Renforcement de la participation des femmes et de leur rôle dans la prévention des conflits liés au processus électoral » (décembre 2015-31 août 2016), en vue d'assurer le suivi des opérations électorales et de prévenir les conflits susceptibles d'éclater le jour du scrutin. Grâce aux interventions de la plateforme, 109 alertes ont été signalées (par la chambre d'alertes) et générées de façon pacifique (par les autorités électorales) tout au long des scrutins de 2016.³⁹ Malgré sa jeunesse, la plateforme a su s'imposer en tant que partenaire de choix auprès des institutions importantes en charge des opérations électorales (CENI, Union Européenne à travers l'ONG European Centre for Electoral Support...). La présence sur l'ensemble du territoire de 375 observateurs formés de jeunes femmes et hommes le jour du scrutin a permis de faire remonter l'information vers le niveau central en temps réel, de prévenir les fraudes et d'organiser des élections apaisées en créant les conditions pour que le scrutin se déroule dans le calme, la confiance et la transparence.

A la fin des élections, la plateforme s'est formalisée en devenant la Plateforme Comorienne de Veille Citoyenne. Ses domaines d'intervention se sont élargis à la gouvernance démocratique, aux droits de l'homme et à la prévention et la gestion des conflits. Un plan d'actions destiné à renforcer les capacités des membres de la structure et à mobiliser les jeunes et les femmes autour de causes sociales et de la défense des acquis démocratiques a été élaboré. Cependant, la structure ne dispose pas de ressources (absence de salariés permanents) devant lui permettre de mieux s'organiser et d'être active sur le terrain, ce qui risque de remettre en cause les acquis enregistrés et, à terme, l'empêcher de jouer pleinement son rôle de veille par rapport aux problématiques de prévention et de gestion de conflits.

Constat 4. L'intervention du PNUD dans le domaine de la réforme du secteur sécuritaire a permis au pays de disposer d'un cadre stratégique de référence pour les questions de défense et de sécurité (Livre Vert Katiba), et d'améliorer les conditions de travail de la police nationale et de l'armée par le renforcement de leurs capacités techniques et humaines. Cependant, le processus relatif à l'appui à la réforme du secteur sécuritaire n'a pas été jusqu'au bout et les résultats restent incomplets.

Les interventions du PNUD dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité s'inscrivent dans le cadre de l'ancien cycle de programmation du PNUD (2008-2014) et concernent le « Projet d'appui à la réforme sécuritaire (2013-2017) qui a bénéficié de fonds additionnels pour continuer sa mise en œuvre au cours du cycle de programmation courant (2015-2019). Le PNUD a appuyé l'élaboration du livre vert sur la défense et la sécurité qui fait office de Document de Stratégie Nationale de Défense et de Sécurité du gouvernement, auquel les partenaires de l'Union des Comores se réfèrent pour apporter leur appui au gouvernement dans le domaine de la défense et de la sécurité⁴⁰. Cependant, des efforts restent à faire en termes de vulgarisation de ce document pour assurer une meilleure appropriation nationale.

L'appui du PNUD dans le domaine de la sécurité a aussi contribué à améliorer les cadres de vie et de travail de la police nationale et de l'armée, à travers la construction et la réhabilitation de leurs bâtiments. La

³⁹ Rapport final du projet « Renforcement de la participation des femmes et de leur rôle dans la prévention des conflits liés au processus électoral »

⁴⁰ Par exemple, le Qatar soutient le gouvernement à travers le financement de gardes côtes qui font partie de la stratégie.

construction de commissariats de police a contribué à créer un environnement de travail plus sain pour la police. L'école nationale de police d'Anjouan devait abriter les formations des officiers de police de l'ensemble de l'Union des Comores, permettant de développer les échanges entre les officiers des différentes îles. La réhabilitation et l'équipement de la caserne militaire d'Ongoni à Anjouan a permis aux forces armées de disposer de bâtiments administratifs et de dortoirs neufs. L'amélioration de leur cadre de vie et de leurs conditions de travail dans un environnement sain répondant aux normes du métier contribue à une nette amélioration de leur performance. La mise en place de quartiers et dortoirs pour les hommes et pour les femmes encourage ces dernières à intégrer l'armée. Le renforcement des capacités de l'armée et de la police nationale a aussi consisté en l'organisation de formations sur les droits humains et le civisme impliquant aussi des civils, ce qui a permis de renforcer la confiance entre les forces de défense et de sécurité et les populations qui connaissent mieux leurs rôles et obligations respectifs.

Cependant, la mise en place d'infrastructures (écoles, commissariats...) ne s'est pas accompagnée de moyens de fonctionnement (mobilier, budget de fonctionnement...). Le commissariat central de Police de Mutsamudu n'est pas fonctionnel, faute d'équipements. C'est également le cas du commissariat du nord de l'île de Mohéli qui de plus, n'a pas beaucoup de liaison avec celui de la capitale Fomboni, faute de véhicule ; l'école de police d'Anjouan n'est pas opérationnelle du fait d'un grand nombre de dysfonctionnements constatés sur le terrain⁴¹ alors qu'il y aurait un fort besoin de formation des cadres de la police. De plus, certains chantiers de construction ne sont pas terminés alors que le projet est fini depuis 2017 (brigade de Chindini, caserne militaire d'Ongoni, etc.). La consolidation et la durabilité des résultats ne sont pas assurées.

Constat 5. Le PNUD a contribué au renforcement des capacités de planification au niveau central. Il a accompagné le gouvernement dans la révision de la SCA2D afin qu'elle soit alignée sur les ODD et a apporté des appuis en matière d'encadrement, de reporting, d'élaboration d'études qui devraient permettre d'orienter les politiques publiques aux Comores. Cependant, les objectifs poursuivis dans le domaine de la planification et de la réforme administrative ne sont pas totalement atteints.

L'appui technique et financier du PNUD a contribué à l'appropriation par le gouvernement de l'Union des Comores de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Cela s'est traduit par la révision en novembre 2017 de la SCA2D (2015-2019), en vue de l'aligner sur les ODD et d'intégrer les nouvelles « priorités nationales pour des Comores émergentes à l'horizon 2030 ». La nouvelle SCA2D couvre la période 2018-2021. Elle résulte d'un processus participatif et constitue le document d'orientation stratégique et de planification qui sert de référence et de cadre d'intervention au gouvernement, aux partenaires au développement, au secteur privé et à la société civile.

Le PNUD a apporté un appui technique au processus de préparation du Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) en 2017-2018 qui avait impliqué les agences du Système des Nations Unies (UNFPA, UNICEF) ainsi que la Banque mondiale. Le PNUD a en outre, facilité la campagne de sensibilisation auprès des bailleurs pour la mobilisation des ressources pour le financement du RGPH. Les données statistiques et analyses qualitatives résultant du recensement serviront pour la définition des politiques publiques nationales. Toujours est-il que la publication du RGPH tarde à se faire.

⁴¹ Fuites d'eau, mauvaises odeurs, qui ont notamment poussé les femmes policières à quitter les lieux.

Le suivi de la réalisation annuelle du Rapport National sur le Développement Humain, le suivi des OMD et ODD, le développement de la SCA2D et l'élaboration d'études (actualisation du profil de pauvreté et du spectre de la pauvreté, rapports sur la fragilité) permettent au pays de renseigner régulièrement sur les progrès réalisés, ainsi que les goulots d'étranglement, en matière de développement humain, de pauvreté et de stabilité politique, économique et sociale. Ces avancées ont notamment été réalisées avec l'appui du PNUD, qui a permis l'élaboration d'un nouveau cadre de suivi et évaluation des politiques publiques. Il est à souligner qu'au cours de cette période, le gouvernement comorien, et plus particulièrement le Commissariat Général au Plan (CGP) a été en mesure de mener de manière indépendante les travaux d'actualisation des profils de fragilité et de pauvreté élaborés au cours du cycle précédent grâce à des experts mis à disposition par le PNUD.

Le diagnostic issu des différents documents devrait permettre aux autorités d'apporter des réponses appropriées aux problèmes posés dans le cadre de la mise en œuvre de la SCA2D. Toujours est-il que le système d'information des données mis en place connaît des défaillances du fait de la non-régularité des mises à jour due en grande partie à l'absence de ressources financières pour assurer son bon fonctionnement. Les collectes de données et les enquêtes, même de routine, ne se font jamais dans les délais, faute de financements. Grâce au soutien des certains partenaires⁴², les données statistiques concernant les secteurs de l'éducation et de la santé sont régulières, ce qui n'est pas le cas des secteurs de l'agriculture, l'environnement, l'eau, l'énergie et le commerce où les informations statistiques reposent sur des estimations et ne sont donc pas entièrement fiables.

Au cours du cycle de programmation 2015-2019, l'appui apporté par le PNUD en matière de planification et de réforme administrative s'est limité à la révision de la SCA2D en vue de son alignement sur les ODD et sur les nouvelles priorités nationales⁴³. Pourtant, certains indicateurs du CPD auraient pu être atteints dans le domaine de la planification. C'est le cas de l'indicateur 6.2 sur la régularité de la publication des rapports sur la coordination de l'aide : il aurait suffi de mettre régulièrement à jour la Plateforme DAD Comores, outil mis en place par les partenaires de l'Union des Comores (PNUD, Union européenne...) qui sert à enregistrer les informations sur l'aide au développement. Cette plateforme est opérationnelle et est disponible au Commissariat général au plan.

Constat 6. L'objectif visant à répondre aux défis liés à la décentralisation et au développement local n'est pas atteint en ce qui concerne le domaine de la gouvernance. Cependant, les actions entreprises par le PNUD en faveur du développement des produits de rente à travers l'appui aux producteurs locaux et le renforcement de la résilience des populations face au changement climatique à travers l'appui à l'agriculture sont des initiatives qui ont participé au développement local.

Le programme PNUD n'a pas eu des résultats concrets concernant la décentralisation. Au moment de l'évaluation, le Bureau de pays était en train de finaliser une note conceptuelle portant sur la décentralisation, afin d'obtenir des financements pour sa mise en œuvre. Cette note concerne le projet « Renforcement des capacités des collectivités à faire face au changement climatique ». A ce jour, le

⁴² UNICEF, UNFPA, l'Union Européenne, AFD.

⁴³ Dans son DPP, le PNUD visait en effet à doter le pays d'un système de planification ainsi que d'un cadre de référence de réforme administrative qui articule des priorités nationales aux actions sectorielles et insulaires, cela en augmentant le nombre d'unités de planification opérationnelles aux niveaux national, sectoriel et insulaire, en publiant régulièrement des rapports sur l'aide au développement et en aidant le pays à se doter d'une vision/stratégie et d'un plan d'action disponible pour la réforme de l'administration publique

document de projet n'est pas encore validé et le démarrage du projet se fera probablement à partir de 2019, soit à la fin du cycle de programmation en cours.

Toutefois, le soutien aux producteurs locaux en matière de structuration et de valorisation des produits de rente (en termes de production, de vente et d'exportation), l'appui à la résilience et au relèvement des populations rurales face au changement climatique ainsi que l'appui aux Centres Ruraux de Développement Economique (CRDE) pour qu'ils adoptent de nouvelles méthodes agricoles, les formations dispensées et la mise à disposition d'infrastructures hydrauliques ainsi que la construction de marchés pour la commercialisation des produits agricoles ont contribué au développement local et à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Constat 7. En ce qui concerne les exportations des produits de rente, les progrès ont été modestes sur la période eu égard les objectifs visés et n'ont pas encore produit de résultats significatifs en matière de lutte contre la pauvreté. Cependant, les résultats déjà atteints pourraient être prometteurs s'ils sont poursuivis.

L'appui du PNUD a permis d'opérationnaliser (à travers la dotation de mobilier, d'équipements informatiques et d'un véhicule) l'Office de la Vanille dont le rôle est d'organiser, d'orienter et de former les acteurs des trois filières de rente (vanille, ylang-ylang, girofle) mais aussi d'améliorer les conditions de travail des producteurs, des préparateurs et surtout des cueilleurs qui sont majoritairement des femmes. L'Office de la Vanille assure également une veille de l'évolution de la demande et des prix de ces produits à l'exportation. À cet égard, il a été constaté que la campagne de production de l'année 2017 a connu une augmentation du prix au kilo de la vanille verte qui est passé de 20 000 KMF (environ 48 USD), prix plancher fixé, à 25 000 KMF (environ 60 USD) en quelques mois et celui de la vanille préparée qui a atteint 215 000 KMF (environ 516 USD) le kilo, un effet d'aubaine qui a bénéficié aux producteurs et vendeurs concernés.

Au niveau local, les efforts du PNUD, dans les différentes zones d'intervention choisies, ont convaincu les producteurs de se structurer en coopératives, option qui existait par le passé mais qui n'avait pas rencontré de succès. C'est ainsi qu'à fin décembre 2017, le pays comptait 21 sociétés de coopérative de producteurs de cultures de rente et une union de coopératives formellement créées et immatriculées. Les efforts ont également consisté à renforcer leurs capacités de production à travers l'acquisition d'équipements et de matériels et à former les acteurs sur les plans technique et gestion. La majorité des personnes rencontrées, membres des coopératives créées, ont confirmé que cette nouvelle organisation leur avait permis d'accroître leur pouvoir de négociation et de bénéficier ainsi de meilleurs prix de vente et que leur productivité a été améliorée grâce aux formations reçues et matériels acquis, contribuant à une augmentation de leurs revenus. Il y a pourtant eu des cas de non-livraison de matériel ou de matériel défectueux qui ont été déplorés par d'autres coopératives.

Certaines femmes rencontrées ont précisé, quant à elles, que ces revenus supplémentaires leur avaient permis d'inscrire leurs enfants dans de meilleurs établissements scolaires mais aussi d'acquérir des biens de consommation qu'elles ne pouvaient pas se permettre d'acheter auparavant. D'autres encore ont fait part de leur satisfaction à pouvoir participer aux prises de décision en étant membres du conseil

d'administration de leur coopérative. Cependant, à l'exception de quelques cas isolés⁴⁴, la plupart des coopératives déplore la difficulté d'accéder directement aux marchés d'exportation sans passer par des intermédiaires.

De même, les résultats ont été également modestes en matière d'accès aux financements. En effet, pour ce qui est des coopératives constituées, seule une dizaine d'entre elles a pu obtenir des financements auprès d'institutions financières ou de partenaires étrangers. Malgré les efforts, faits notamment suite à des appuis du PNUD au secteur de la microfinance au cours du cycle précédent, les services financiers proposés ne sont pas encore parfaitement adaptés au monde agricole, en particulier les modalités de remboursement des crédits qui ne suivent pas le cycle agricole et ne tiennent pas compte de ses contraintes.

Constat 8. Dans le domaine de l'environnement, l'appui du PNUD aux efforts entrepris en vue de la conservation de la biodiversité a commencé à porter ses fruits auprès des populations concernées mais n'a pas encore pu garantir des résultats pérennes en ce qui concerne le développement durable de la couverture végétale du pays.

En effet, l'appui du PNUD a permis d'élaborer l'avant-projet de loi sur les aires protégées ainsi que différents décrets portant sur la création de 5 nouvelles aires protégées, sur la refonte du régime du parc national de Mohéli et sur les statuts de la structure qui sera en charge de la gestion du système d'aires protégées. Ces documents juridiques ont fait l'objet d'une validation technique en mars 2017 mais doivent encore être adoptés par l'Assemblée nationale. Sur le terrain, la pérennisation institutionnelle, financière et environnementale tarde à se matérialiser dans les faits. En effet, il est prévu que l'administration comorienne recrute le personnel déployé dans le cadre des projets sur les aires protégées, un fonds fiduciaire a été créé qui doit combiner des sources de financement à la fois internes et externes mais il n'est pas opérationnel car le cadre légal n'est pas approprié. Des solutions sont actuellement recherchées pour pouvoir bénéficier d'un financement de l'AFD de 1,5 millions d'euros. À ce jour, les aires protégées restent encore tributaires de l'aide extérieure. Enfin, la mise en œuvre des activités génératrices de revenus (AGR) pour les populations locales (qui dépendaient des ressources des aires protégées pour leur subsistance) reste encore limitée, mais elle doit continuer à bénéficier de l'appui du projet RNAP qui doit se poursuivre jusqu'en 2020.

Suite aux différentes interventions appuyées par le PNUD et financées par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) en matière de renforcement des capacités qui se sont traduites par le recrutement et la formation de 63 écogardes et de 11 spécialistes en mobilisation communautaire, répartis en unités de gestion opérationnelles des aires protégées, et par l'octroi de matériels et d'équipements divers ainsi que des véhicules, des avancées ont pu être constatées en matière de surveillance à distance des espèces de la faune et de la flore, de suivi géoréférencé de la biodiversité et de zonage des aires protégées, informations qui sont disponibles par ailleurs sur la plateforme mondiale ArcGIS. Grâce aux efforts de sensibilisation déployés, des changements comportementaux des communautés ont pu être observés vis-à-vis des espèces animales et végétales protégées dans les sites d'intervention. C'est ainsi que dans le Parc National de Mohéli, grâce à la diminution de la pression anthropique, le nombre de pontes des tortues estimé à 1 500 entre 2009 et 2010 est passé à 11 405 en 2016 et que la couverture de mangroves

⁴⁴ La coopérative Lavani verte a pu établir pour la première fois un contrat avec des clients étrangers pour la vente de 125 kg de sa production de vanille.

a pu être maintenue sur cette même période, avec la diminution de la coupe des palétuviers⁴⁵. De même, l'état de santé des récifs coralliens s'est nettement amélioré et leur taux de recouvrement a atteint 52% en 2017, dépassant les attentes définies dans le DPP. La pression sur les plages avec l'extraction intensive de sable destiné à la construction a également nettement diminué. Les villageois installés dans ou aux alentours des parcs, ont été regroupés dans des comités chargés de cogérer les aires protégées. Ces comités, au nombre de 54, regroupent 1 860 personnes dont 930 femmes qui ont été fortement encouragées par le PNUD à participer. Des initiatives communautaires innovantes compatibles avec les objectifs de conservation des aires protégées ont été identifiées, notamment avec l'appui des Volontaires des Nations Unies (VNU) impliqués, mais à ce jour, seules six⁴⁶ d'entre elles ont pu trouver un financement⁴⁷ pour être mises en œuvre.

Constat 9. Le PNUD a contribué à la mise en place d'un cadre institutionnel exhaustif pour la réduction des risques de catastrophes naturelles et à une meilleure compréhension et appréhension des risques au niveau institutionnel mais des progrès significatifs sont encore attendus à l'échelle locale, au niveau des populations notamment.

Ainsi, outre la stratégie nationale pour la gestion des risques de catastrophe validée sur le plan technique depuis août 2014 et révisée pour y intégrer la dimension changement climatique, le pays dispose désormais d'une équipe sise au Centre d'Analyse et de Traitement de l'Information (CATI) formée sur les techniques de collecte et de traitement de données, d'une base de données numériques géoréférencées sur les risques de catastrophes ainsi que d'autres outils d'aide à la décision tels qu'une cartographie des zones vulnérables aux différents aléas (volcanique, sismique, d'inondation, cyclonique et anthropique) à l'échelle de 3 sites pilotes comprenant notamment la digitalisation des bâtiments, technique que l'équipe maîtrise désormais pour pouvoir l'utiliser à grande échelle, le tout mis à la disposition de la Plateforme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophes (PNPRRC) créée en 2013 et appuyée par le PNUD au cours du cycle de programmation précédent.

De même, le PNUD a contribué à l'amélioration des capacités de la Direction Générale de la Sécurité Civile (DGSC) en appuyant l'actualisation du plan de contingence nationale et l'organisation d'exercices de simulation pour tester les capacités du pays en matière de préparation et de réponse aux urgences liées aux cyclones et aux inondations. Le PNUD a également amélioré les capacités opérationnelles d'intervention de la DGSC en la dotant de véhicules et autres matériels et en l'appuyant à mettre en place des unités de protection civile formées de volontaires issus des communautés, sur l'ensemble du territoire. Un service de protection civile est en place au niveau de chacune des 18 préfectures du pays. Les actions menées sur les trois îles ont porté sur des formations sur les procédures en cas d'alerte, l'évaluation des pertes et des dommages en situation d'urgence et sur la connaissance des différents aléas. Cependant, des progrès sont encore à faire en ce qui concerne l'opérationnalisation effective en cas d'alerte, à l'échelle des communes et des citoyens, ainsi qu'au niveau de la coordination entre les différents intervenants.

⁴⁵ Entretien avec l'équipe du Parc National Marin.

⁴⁶ 150 pêcheurs à filet à Anjouan, 130 agriculteurs à Mohéli, 34 apiculteurs dans le parc de Karthala et 25 pêcheurs se sont reconvertis dans l'éco-tourisme dans le parc de Coelacanth (Rapport annuel projet RNAP 2017)

⁴⁷ Financement de 10 000€ mobilisés auprès du FFEM COI pour les AGR sur l'île de Mohéli.

Constat 10. Le PNUD a été en mesure de démontrer, dans les zones d'intervention ciblées, le bien-fondé de l'introduction de pratiques d'adaptation et d'atténuation permettant de renforcer la résilience des populations face au changement climatique.

En effet, le PNUD a été en mesure de démontrer, à partir de quelques « success stories ⁴⁸», le bien-fondé de l'introduction de techniques et pratiques agricoles plus performantes, via les Centres Ruraux de Développement Economique (CRDE)⁴⁹, pour une gestion durable des sols et de l'eau, afin de lutter contre les effets du changement climatique. L'appui a consisté à introduire des semences résilientes, des races améliorées de bovins et de caprins, des techniques de lutte contre l'érosion, d'utilisation rationnelle de l'eau, de fabrication de compost à partir des déchets végétaux et des déjections animales, qui ont permis aux agriculteurs et aux éleveurs d'accroître leurs rendements et d'améliorer la qualité de leurs produits. Un certain nombre d'exploitants ont déjà bénéficié d'une augmentation de revenus qui leur ont permis dans certains cas de créer des emplois en faisant appel à plus de main d'œuvre. De même, les conditions de travail ont été améliorées grâce à la mécanisation qui a diminué la pénibilité des tâches. En plus de l'appui apporté aux groupes d'agriculteurs constitués des populations les plus vulnérables, l'approche du PNUD a aussi consisté à appuyer, à titre pilote, via les CRDE, un groupe de paysans dits « paysans-formateurs » choisis sur la base de leur capacité existante (en terme de matériel, de taille de parcelle, de cheptel) et à même de produire des résultats positifs qui encourageraient les paysans des parcelles voisines, à vouloir bénéficier à leur tour du savoir-faire et du matériel animal et végétal plus performants. L'effet multiplicateur engendré par cette approche permettrait progressivement d'atteindre un plus grand nombre de personnes y compris les plus défavorisées. L'approche est actuellement mise en œuvre et il est encore trop tôt pour évaluer son efficacité. A fin 2016, environ 1169 personnes dont 443 femmes avaient bénéficié directement des techniques d'adaptation, de semences résilientes et de bétail et environ 615 personnes dont 318 ont désormais accès à des aménagements hydrauliques (citernes, éco tanks, micro-bassins).⁵⁰ Cependant, seuls quelques CRDE parmi ceux appuyés par le PNUD sont en mesure aujourd'hui de continuer à fonctionner grâce à la vente de leurs productions, en attendant la mise à disposition des ressources promises par l'Etat.

La diffusion des premiers bulletins agrométéorologiques, depuis début 2017, par l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie (ANACM) qui a bénéficié d'un renforcement de capacités de la part du PNUD, a contribué à accroître la résilience des agriculteurs et des pêcheurs vis-à-vis de la variabilité du climat et du changement climatique. L'appui fourni par le PNUD a rendu l'ANACM indépendante sur le plan des données météorologiques puisqu'elle est désormais en mesure d'effectuer elle-même des relevés divers sur l'ensemble du territoire et ses prévisions météorologiques sont passées de 3 jours à 1 semaine.

⁴⁸ 20 étables pilotes modèles sur les 6 sites d'intervention du projet CRCCA ; Aménagement de 567 ha au profit de 1417 exploitants agricoles dont 602 femmes grâce aux résultats de plusieurs techniques combinées telles que la construction de 2154m linéaires de murs en pierres sèches, la pratique de paillage sur les parcelles ayant bénéficié de semences tolérantes au CC (bananiers, manioc...), la plantation de 33 000 boutures de légumineuses pour l'embocagement de 82 parcelles agricoles et la diffusion de 28600 boutures de graminées.

⁴⁹ Sur les 16 CRDR existants aux Comores, 7 sont fonctionnels. Le PNUD en appuie 6 à raison de 2 par île.

⁵⁰ UNDP Corporate Planning System/IWP – Programme results

Constat 11. Les efforts réalisés en matière d'atténuation des effets du changement climatique ont porté sur l'élaboration d'une stratégie énergétique comprenant notamment le développement des énergies renouvelables mais ils restent modestes car encore trop récents ou ponctuels.

Au niveau central, le PNUD a contribué à l'élaboration et à l'adoption par les décideurs comoriens d'une vision claire du secteur énergétique, appuyée par une stratégie à l'horizon 2030, qui, si implémentée, devrait assurer la sécurité énergétique du pays, l'accès à une énergie stable pour toute la population et une place plus importante des énergies renouvelables dans le mix énergétique du pays.

L'assistance préparatoire destinée à promouvoir l'énergie géothermique, mise en place en 2016 avec l'appui financier du FEM et qui démarrera au début de 2019, est l'aboutissement d'un processus visant à concrétiser les recommandations du Colloque international qui s'est tenu à Moroni en 2008 sur la valorisation des potentiels du volcan Karthala. En effet, au cours de cette même année, des études géologiques ont été réalisées par une société kényane de géothermie. Puis d'autres études d'exploration en géothermie (géophysique, géochimie et géologique) ont repris de novembre 2014 à juillet 2015, financées par l'Union Africaine, la Nouvelle Zélande, le Gouvernement comorien et le PNUD. Les résultats très satisfaisants obtenus ont permis au Gouvernement comorien, avec l'appui du PNUD, d'établir une stratégie de mobilisation des fonds en vue de financer les forages et la centrale géothermique.

Les efforts du PNUD dans le domaine des énergies renouvelables ont été plutôt modestes eu égard le potentiel et les besoins incommensurables des Comores, qui dépendent en quasi-totalité d'hydrocarbures importés pour la production d'électricité. Selon le rapport 'Tracking SDG7 : The Energy Progress Report'⁵¹, bien que la part estimée des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie augmente, elle provient essentiellement de sources traditionnelles de biomasse (bois et charbon de bois) utilisées par les ménages ruraux pour la cuisson et les distilleries d'ylang-ylang. Il faut noter que cette utilisation du bois accentue les problèmes de déforestation et d'appauvrissement des terres.

Lors des visites de terrain, l'équipe d'évaluation a constaté que les bâtiments rénovés ou construits par le PNUD étaient dans la plupart des cas, équipés de panneaux solaires. Cependant, leur nombre reste encore limité.

Constat 12. En matière de lutte contre la pauvreté, le PNUD a appuyé le secteur du commerce pour, en particulier, favoriser les exportations des filières de rente. Ses interventions de type normatif, démarrées au cours du cycle précédent, ont pris du retard, ce qui a pénalisé l'obtention des résultats attendus au cours de ce cycle, notamment ceux sur le terrain, au bénéfice des coopératives de producteurs.

Le commerce qui constitue un levier de croissance économique et de développement important aux Comores et par conséquent un moyen de lutter contre la pauvreté est devenu une composante à part entière de la SCA2D. Le secteur du commerce a été inscrit dans la base de données DAD Comores qui a également bénéficié de l'appui du PNUD et qui vise à assurer une meilleure coordination de l'aide publique au développement. Ceci devrait permettre aux Comores dont le marché commercial est étroit, d'élargir ses possibilités, notamment pour les produits de rente (vanille, ylang-ylang, girofle) en intégrant à terme le système commercial mondial. Les Comores sont déjà membre du marché commun de l'Afrique

⁵¹ <https://trackingsdg7.esmap.org/country/comoros>

orientale et australe (COMESA), et ont rejoint la communauté de développement d'Afrique australe (SADC) en août 2017.

Cependant, un préalable au développement des exportations est de pouvoir garantir la sécurité sanitaire des produits. L'appui du PNUD en la matière a permis d'élaborer deux projets de loi, l'un portant sur la protection des végétaux et l'autre portant sur la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, qui ont été adoptés en séances parlementaire par les députés mais dont la promulgation est toujours en attente ainsi que les 6 textes règlementaires (arrêtés) portant sur le contrôle-qualité, l'inspection et la certification des produits, dont ceux issus de la pêche, secteur porteur aux Comores, qui sont également en cours de signature par le Ministre en charge de l'Agriculture. De même, en ce qui concerne le décret de mise en place de l'Office national de contrôle des produits halieutiques, créé en 2013, mais toujours en attente de signature. Les retards pris pour la mise en place des institutions et procédures de certification ont certainement eu un impact sur les produits d'exportation des Comores, notamment ceux issus des filières de rente. La fréquence des changements de responsables au niveau des institutions gouvernementales et la faiblesse du leadership politique qui s'est traduit par de longs délais dans les prises de décision et l'approbation des lois ont constitué des obstacles à l'atteinte des effets escomptés par le PNUD et des objectifs de développement du pays en général.

2.3. FACTEURS

Cette section du rapport répond à la question : quels facteurs ont contribué à la performance du PNUD – ou constitué un obstacle à celle-ci, et ultérieurement, à la durabilité des résultats obtenus

Constat 13. Le PNUD a renforcé son approche programmatique en continuant l'approche croisée au niveau de ses thématiques, déjà initiée au cours du cycle de programmation précédent. Associée à une meilleure intégration des différentes interventions pour renforcer leur complémentarité, à un effort de continuité dans le temps et à une approche progressive, ainsi qu'à un ciblage des bénéficiaires dans les mêmes zones d'intervention, sa stratégie d'intervention pourrait ainsi engendrer des effets plus significatifs sur la résilience des populations.

L'équipe d'évaluation a observé que plusieurs interventions sur les différentes composantes du programme sont articulées de façon croisée et complémentaire, et toutes ces interventions convergent vers la réduction de la pauvreté et la résilience des communautés et des institutions face aux crises et au changement climatique. Par exemple, des éléments de gouvernance sont intégrés de manière transversale dans les composantes relatives au développement durable et à la résilience. L'appui au développement de la filière de rente contribue à l'amélioration des conditions de vie des populations locales par la création d'emplois et l'accès au crédit. La structuration des groupements de producteurs en coopératives permet de responsabiliser les acteurs et promouvoir la gouvernance associative à travers la gestion, la transparence et l'obligation de rendre compte au sein de leurs structures. A travers le développement d'un réseau national d'aires protégées marines et terrestres, le PNUD contribue à la protection de l'environnement, mais aussi à la réduction du chômage en offrant des emplois aux jeunes (cas des éco gardes) et au développement local par la création d'activités génératrices de revenus dans les zones protégées. L'appui aux CRDE et l'accompagnement des communautés pour faire face au changement climatique et améliorer leurs productions constituent aussi des interventions en faveur du développement local et du bien-être des populations.

Le programme du PNUD inclut une combinaison d'interventions normatives et d'actions sur le terrain. Conformément à son mandat habituel, le PNUD est intervenu à la fois au niveau central sous forme d'appuis-conseils, de plaidoyer et de mise à disposition d'expertises aux ministères pour des réflexions stratégiques (organisation d'Assises) et l'élaboration de politiques, de projets de lois, etc. ainsi qu'en matière de renforcement des capacités mais il est également intervenu massivement, sur l'ensemble du territoire des Comores, à l'échelle communautaire, sous forme de projets d'assistance technique visant à démontrer l'efficacité d'approches et techniques proposées. L'accent a été mis sur le renforcement des capacités au sens large, c'est-à-dire que les appuis ont compris des recrutements de personnel, des formations au niveau technique et de la gestion, des acquisitions de matériels et de véhicules, et l'encadrement des bénéficiaires.

La stratégie d'intervention et les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du programme ont été clairement définies dans le DPP. En général, les indicateurs tels que présentés dans le cadre des résultats sont SMART : ils renseignent bien sur les produits du programme⁵² ; ils sont mesurables aussi bien au niveau quantitatif que qualitatif ; les données de référence font clairement ressortir la situation de départ et la cible à atteindre. Par contre, le programme ne présente pas de théorie du changement claire, ce qui ne favorise pas une bonne lecture/analyse du DPP. Les objectifs tels que formulés dans le document de programme sont très ambitieux. L'intitulé de l'objectif est également incomplet par rapport aux produits qui composent cet objectif. Par exemple, le produit lié aux processus électoraux, la prévention et la gestion des conflits n'apparaît pas clairement dans l'objectif général, alors qu'il fait partie intégrante du programme au même titre que l'appui à la décentralisation et au développement local ainsi que l'appui à la réforme de l'administration publique, l'ensemble devant contribuer à la réalisation de l'effet 3 de l'UNDAF/PNUD : « *les institutions étatiques et non étatiques exercent une meilleure gouvernance politique, administrative et économique en lien avec les pratiques des droits de l'homme et de la résilience* ». Les hypothèses relatives à la mise en œuvre du programme et à la réalisation des résultats attendus se sont pas suffisamment identifiées.

Constat 14. Globalement, le PNUD a pu mettre en place, grâce à sa capacité de mobilisation et à sa crédibilité, des partenariats appropriés qui ont eu une influence largement positive sur les progrès réalisés pour l'atteinte des résultats escomptés, même si ces partenariats sont considérés comme étant encore insuffisants, si le partenariat avec le gouvernement comorien ne s'est pas encore traduit par un engagement fort de la part des partenaires nationaux sur le programme PNUD et si pour quelques interventions techniques, hors de son champs de compétences, il est intervenu seul, ce qui a pénalisé le bon déroulement des projets concernés.

La recherche et l'établissement de partenariats ont été des éléments récurrents aux interventions du PNUD et ses efforts en la matière ont été louables durant le cycle 2015-2019 et ce, à différents niveaux.

Le PNUD est un partenaire principal du gouvernement. Il jouit d'une très bonne image, et est bien apprécié par les partenaires nationaux. En plus des partenariats entre les PNUD et les institutions, le PNUD a facilité aussi un partenariat entre institutions étatiques. C'est par exemple le cas de la collaboration dans le but

⁵² A l'exception de l'indicateur de produit 2.1. De même, l'indicateur 4.3 ne renseigne pas sur la situation de départ ni sur la cible en ce qui concerne les îles

d'assurer la collecte, l'échange et la diffusion de données entre différentes institutions⁵³ publiques pour la préparation des bulletins agrométéorologiques, dans le cadre du projet « Enhancing adaptive capacity for increased reliance to climate change in the agriculture sector in the Union of Comoros (CRCCA) ». Cependant, il y a des limites. Les partenaires nationaux estiment qu'ils ne sont pas assez impliqués dans le processus de préparation des projets financés par le PNUD, notamment en ce qui concerne la formulation, le suivi et la mise en œuvre des projets, alors qu'ils sont censés travailler en étroite collaboration. Le PNUD ne communiquerait pas beaucoup sur le programme et ne ferait appel aux partenaires nationaux que pour la validation en assemblée ou la signature de documents. Au niveau insulaire, les responsables déplorent l'absence de partenariat avec le PNUD qui travaille directement avec les autorités centrales. La préparation des Plans de Travail Annuel (PTA) au niveau central ne favorise pas l'implication des institutions insulaires.

Notons toutefois que le PNUD implique les partenaires nationaux, en les faisant participer aux différents comités de pilotage des projets⁵⁴, en les invitant à des réunions de travail et d'échange d'information. Néanmoins, les changements fréquents de personnel dans les ministères et directions sectorielles ne permettent pas d'assurer une continuité effective de la collaboration, notamment dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de projets ni de garantir une mémoire institutionnelle. L'absence de la contribution financière aux projets de la part du gouvernement (cost-sharing) traduit le peu d'engagement des partenaires nationaux vis-à-vis du programme. Ceci fragilise le partenariat et constitue un obstacle à la qualité de la performance du programme pays.

Le PNUD a apporté quelques appuis en faveur des organisations de la société civile. Certaines ont été impliquées dans la mise en place de la « Plateforme de veille des femmes et des jeunes pour des élections apaisées et crédibles en Union des Comores », devenue la « Plateforme de veille citoyenne ». Le PNUD a également travaillé avec les organisations de la société civile dans les campagnes de sensibilisation durant les élections de 2016. En matière d'intégration du genre, le partenariat avec la Plateforme des femmes en politique a permis la rédaction d'une lettre d'engagement soumise aux candidats sur la prise en compte du genre dans leurs programmes au second tour. Avec les médias, le PNUD les a sollicités en matière de communication, de sensibilisation et d'éducation environnementale⁵⁵. Les associations de développement et celles œuvrant pour la protection de l'environnement, dont seul un petit nombre est structuré, sont intervenues pour des actions de sensibilisation⁵⁶ et des travaux d'aménagement⁵⁷. L'Université des Comores est également intervenue pour la formation des parties prenantes (communautés, écogardes, unités insulaires en charge de l'environnement, direction générale de

⁵³ Agence nationale de l'aviation civile et de la météorologie, Direction générale de la stratégie agricole et de l'élevage, Institut national de la recherche pour l'agriculture, la pêche et l'environnement, Direction générale de la sécurité civile et les CRDE.

⁵⁴ Voir projets CRCCA, ACEFER et RNAP

⁵⁵ 10 accords de partenariat ont été signés avec les médias communautaires pour diffuser des messages de sensibilisation et d'éducation environnementale portant sur les aires protégées (projet RNAP).

⁵⁶ Les ONG « Plateforme des Femmes pour le développement durable et sécurité alimentaire (PNFDDSA) » et « Réseau National Femme et Développement » ont contribué à l'amélioration des connaissances en matière de sécurité sanitaire des aliments de la population, à travers une campagne de sensibilisation de terrain au niveau des 3 îles de Grande Comore, Anjouan et Mohéli. Des campagnes de sensibilisation des producteurs et des associations professionnelles de relais sur l'utilisation rationnelle des pesticides et sur les méthodes de lutte contre les ravageurs des plantes ont été réalisées par deux ONG locales au niveau de trois îles (ONG M'LEZI-Anjouan-Mohéli et l'ONG NARILE N'DRO-Ngazidja) (projet SPS).

⁵⁷ Appel à l'Association des amis de Nyombadjou pour la réalisation de travaux d'entretien et d'aménagement des sites (projet RNAP). Collaboration avec l'association « 2Mains » pour l'achat d'alambics de fabrication artisanale dans le cadre du projet ACEFER.

l'environnement et des forêts, équipe de gestion des aires protégées) sur les questions liées à la cogestion des aires protégées et pour la réalisation d'études⁵⁸. Le projet "Amélioration de la compétitivité des exportations des filières vanille, d'ylang ylang et girofle (ACEFER) » a permis également l'établissement d'un partenariat entre les coopératives de producteurs des filières de rente et les institutions financières des Meck et des Sanduk pour faciliter leur accès au financement. Le partenariat avec les organisations de la société civile est resté toutefois limité et a consisté à fournir des appuis ponctuels qui n'ont guère contribué à la pérennisation des interventions et à l'appropriation du programme par les organisations de la société civile. Le plus souvent, l'appui à la société civile s'est arrêté une fois que les financements se sont terminés.

A l'échelle régionale ou internationale, le PNUD a fait appel à des partenaires tels que la Fondation Cousteau pour des formations sur la cogestion d'aires marines et la mobilisation de financements et au WWF pour une étude sur les coraux au niveau du parc national marin, dans le cadre du projet "Développement d'un réseau national d'aires protégées terrestres et marines représentatives du patrimoine naturel unique des Comores et cogérées avec les communautés villageoises locales », ou encore à des prestataires de services ayant l'expertise recherchée tels que la société Jacobs de Nouvelle Zélande pour le programme de développement de la géothermie.

En ce qui concerne les autres agences du Système des Nations Unies (SNU), le PNUD y a eu recours de manière ponctuelle. Dans le cadre du projet "Stratégie de renforcement du système sanitaire et phytosanitaire aux Comores », il a collaboré avec l'OMS pour une campagne de sensibilisation au grand public sur la sécurité sanitaire des aliments et l'élaboration d'un livret destiné aux élèves de l'école primaire sur les questions de salubrité des denrées alimentaires et avec la FAO, pour la réalisation des diagnostics des secteurs de la pêche et de l'agriculture et concernant la sécurité sanitaire des aliments en vue d'élaborer des plans d'action sectoriels. Un partenariat a été établi avec OCHA pour la réactualisation du plan de contingence national en matière de gestion des catastrophes. L'évaluation des risques environnementaux marins sur l'ensemble des trois îles des Comores a été faite en partenariat avec OCHA et le PNUE. L'UNICEF a apporté son appui dans le cadre des élections de 2016 et UNFPA dans le domaine de la paix.

Mais ces collaborations demeurent insuffisantes notamment dans les projets nécessitant des interventions hors du champ de ses compétences telles que la construction d'ouvrages hydrauliques ou de bâtiments par exemple ou encore le choix d'équipements techniques qui auraient été plus réussies si réalisées ou appuyées par les conseils d'agences spécialisées.

Par ailleurs, la contribution des VNU a été fondamentale au sein des projets mis en œuvre par le PNUD. Les VNU sont intervenus dans l'encadrement technique des CRDE, le coaching des communautés ou encore pour la réalisation d'études⁵⁹.

Concernant le partenariat avec d'autres Partenaires techniques et financiers (PTF), le PNUD anime et coordonne le Forum des Partenaires au Développement, mais actuellement ce forum n'est pas très actif. Depuis 2016, la coordination entre les PTF et le gouvernement est au statu quo, ce qui empêche toute initiative collective de développement. En revanche, dans le domaine des aires protégées, l'Agence

⁵⁸ Etude sur les espèces envahissantes ; Etude biologique des zones terrestres des AP (projet RNAP).

⁵⁹ Etude d'identification d'actions prioritaires (AGR) dans chaque communauté ciblée par le projet RNAP et susceptibles de diminuer la pression sur la biodiversité.

Française de Développement (AFD) demeure le partenaire clé du PNUD. Malgré les divergences dans la manière de mettre en œuvre leurs interventions, le PNUD et l'AFD sont d'accord pour réunir leurs efforts afin d'impulser la création d'un Fonds pour l'environnement aux Comores. La Banque Africaine de Développement (BAD) a doté le PNUD d'un financement d'un montant de 832 000 dollars dans le cadre du *Projet de Réhabilitation du Réseau Routier*⁶⁰ en vue de la mise en place dans les zones couvertes par le programme de la BAD, d'activités génératrices de revenus concourant à l'autonomisation des femmes. Au moment de l'évaluation, les activités n'avaient pas encore démarré.

Bien que le nombre de partenaires conventionnels soit peu élevé aux Comores, les synergies entre programmes et projets et la coordination de l'aide demeurent insuffisantes de l'avis même de certains membres du groupe des PTF pour la coordination de l'aide. Selon certains partenaires, le PNUD agirait en cavalier seul et ne communiquerait pas beaucoup sur ce qu'il fait⁶¹. Certains partenaires avouent ne pas être au courant de ce que fait le PNUD aux Comores. Cette absence de communication ne favorise pas la mutualisation des efforts pour donner plus d'impact aux interventions des différents partenaires⁶². Certains représentants des autorités insulaires ont déploré les redondances entre projets financés par différents bailleurs de fonds qui parfois interviennent dans le même domaine ou sur les mêmes sites sans le savoir et ne cherchent pas forcément à capitaliser ou à tirer les enseignements de ce qui a été déjà fait.

Constat 15. La gestion des connaissances a été dans l'ensemble très satisfaisante au niveau du Bureau de pays, entre les projets PNUD et dans certains cas, avec certaines agences du SNU. Elle a permis plus de cohérence et d'intégration dans le programme de pays, ce qui devrait se traduire par une meilleure réalisation des résultats.

Au niveau du Bureau de pays, l'approche programme qui s'est notamment traduite par un découplage des unités a engendré une quasi-interchangeabilité des responsables et un même niveau d'information partagé entre les chargés de programme mais également entre le Programme et les Opérations. Ceci a contribué à améliorer les performances du bureau compte tenu d'un contexte de ressources humaines et financières limitées et de réduire les délais de traitement des demandes de services d'appui émanant de la partie nationale même si ceux-ci demeurent encore trop longs aux dires des concernés.

De réels efforts ont été faits afin de capitaliser les résultats obtenus de projets achevés. C'est le cas par exemple du projet « Développement d'un Réseau National d'Aires Protégées terrestres et marines représentatives du patrimoine naturel unique des Comores et cogérées par les communautés villageoises locales (RNAP) » dont la conception s'est basée sur les résultats des projets « Développement des capacités des organisations communautaires de base et promotion du volontariat en tant que modèle d'implication des communautés villageoises pour la réalisation des OMD aux Comores » (OCD) et « Observatoire Volcanologique du Karthala » (OVK).

⁶⁰ Ce projet (2017-2021) a pour objectif de réhabiliter la route qui va de Moroni à Fomboni (Ngazidja) et la route Moya-Sima (Anjouan).

⁶¹ Exemple : les interventions du PNUD dans le domaine de l'eau ne sont pas connues par les partenaires qui interviennent dans ce même domaine.

⁶² Exemple : Absence de communication entre les projets d'accès à l'eau potable financés par l'AFD et celui du PNUD (projet GIRE).

Pour les projets en cours, l'évaluation a constaté également les efforts de recherche de synergies/complémentarités, notamment sur le terrain, entre plusieurs projets appuyés par le PNUD. C'est le cas des projets CRCCA et SPS via la collaboration fructueuse entre les CRDE appuyés par le premier projet et les ONG pour la réalisation de la campagne de sensibilisation de terrain en matière de sécurité sanitaire des aliments auprès des associations de producteurs, des structures professionnelles d'appui aux agriculteurs et aux exportateurs, de la Direction nationale de l'agriculture et de l'élevage et des Directions agricoles au niveau des îles. Un autre exemple est la collaboration entre le projet ACEFER qui vise à améliorer la compétitivité des exportations des filières vanille, ylang-ylang et girofle en développant les connaissances opérationnelles et le savoir-faire des acteurs de ces secteurs et le projet CRCCA qui offre également son soutien par la mise en place de champs semenciers de vanille.

De même, et tel que vu précédemment, le PNUD a ré-utilisé des outils et approches développés par d'autres agences ou fait appel à leurs compétences, par exemple l'expertise de l'OMM pour la formation dans le domaine de la météorologie ; l'appui de l'UNICEF lors des élections présidentielles et des gouverneurs des îles de 2016 pour animer des réunions de sensibilisation dont l'objectif était de convaincre les candidats à prendre en compte dans leurs programmes la protection et les droits des enfants.

Le projet « Productivité et Résilience des Exploitations agricoles Familiales » financé par le FIDA avait prévu, dans son document de conception, d'établir des synergies avec le projet CRCCA en ce qui concerne l'échange des référentiels techniques agricoles, les aménagements anti-érosifs, les variétés améliorées adaptées au changement climatique et l'expérience du « paysan-formateur », mais, au moment de la mise en œuvre, il n'a en revanche, semble-t-il, pas cherché à intervenir sur les sites d'intervention du PNUD, ce qui aurait permis de renforcer les acquis encore fragiles, ni à tirer les leçons de l'expérience de ce dernier.

L'évaluation a également constaté les efforts déployés pour la promotion de la coopération sud-sud, sous forme de voyages d'études et de partages d'expertises au niveau régional ou international. Un voyage d'étude des cadres des services phytosanitaires a été organisé à l'ONSSA de Rabat (Maroc). Des cadres de la Direction générale de la sécurité civile ont reçu une formation dans le domaine de la protection civile au Burkina Faso. Un partenariat institutionnel a été établi avec le Sénégal pour la mise en place d'un Système d'information géographique. Dans le secteur de l'élevage, les Comores ont fait appel au Conseil de recherche agricole d'Afrique du Sud pour l'amélioration et la valorisation de la productivité du cheptel au moyen de l'élevage intensif. Une coopération a été réalisée avec le système régional intégré d'alerte précoce multirisques pour la région afro-asiatique pour le développement de modèles de prévisions des zones vulnérables au changement climatique et deux agents de l'Agence nationale de l'aviation civile et de la météorologie sont en formation pour une durée de 3 ans à l'AGRHYMET au Niger, dans le cadre du projet CRCCA. Lors des élections présidentielles et celles des gouverneurs des îles de 2016, le PNUD a fait venir l'Institut Gorée pour apporter son expertise en matière de gestion des processus électoraux.

Constat 16. L'approche adoptée en matière de durabilité n'est pas été optimale car elle a consisté le plus souvent à prévoir de nouvelles phases aux projets qui s'achevaient, ce qui n'a favorisé ni l'appropriation ni une mise à l'échelle satisfaisantes.

La durabilité à ce jour est surtout et en grande partie assurée par la bonne capacité du PNUD à mobiliser des ressources pour le financement de nouvelles phases aux projets achevés afin de consolider ou compléter les résultats déjà obtenus. C'est ainsi, à titre d'exemple, que le projet OCB a préparé les

communautés et mené les études écologiques préliminaires pour alimenter la requête ayant permis de mobiliser les ressources du FEM pour la mise en œuvre du projet RNAP visant à consolider les acquis déjà obtenus et poursuivre le processus de création et de gestion des aires protégées terrestres et marines prévues à l'échelle nationale, conformément aux objectifs de la Politique Nationale de l'Environnement et les Plans d'Action et de Conservation élaborés à cet effet.

D'autres exemples de résultats durables ont été obtenus au niveau du transfert des compétences vers la partie nationale. En effet, grâce à l'appui apporté par le PNUD dans le domaine de la planification et des statistiques, l'INSEED est maintenant en mesure de former des professeurs de statistiques alors qu'avant, le PNUD et le FNUAP envoyaient les cadres nationaux se former à Dakar et à Yaoundé. Désormais, la prise en charge technique du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) est assurée par l'INSEED ainsi que l'analyse des données. L'INSEED et le Commissariat Général au Plan assurent également le suivi des indicateurs de la mise en œuvre de la SCA2D notamment à travers le projet *Appui à la Planification et à la Coordination de l'Action Gouvernementale*. Enfin, les partenaires nationaux ont été en mesure d'assurer les travaux préparatoires de la révision de la SCA2D sans un accompagnement externe. Il s'agit là de bons exemples d'appropriation nationale qui méritent d'être soulignés malgré les difficultés financières auxquelles l'INSEED est confrontée et qui constituent un obstacle à la pérennisation de ses acquis⁶³.

Cependant, l'évaluation a noté en général une faible appropriation des projets, au niveau national, qui se traduit par une faible contribution financière et une dépendance quasi-systématique vis-à-vis de l'aide au développement internationale. De même, un engagement limité a été noté au niveau des institutions insulaires en matière de mise en œuvre et de suivi.

Pour les projets à caractère démonstratif, il n'y a pas toujours eu de stratégie de sortie pour pérenniser les acquis fragiles et faire face aux besoins incommensurables des structures appuyées et en vue d'une mise à l'échelle des interventions pilotes réussies.

L'évaluation a également constaté que la plupart des résultats significatifs étaient atteints en fin de projet, laissant peu de temps à leur consolidation et que certaines activités critiques démarraient tardivement, retardant ainsi l'atteinte des premiers changements transformationnels attendus. C'est le cas par exemple des activités de recherche d'un mécanisme de financement du fonds fiduciaire destiné à pérenniser le fonctionnement des aires protégées ou des financements destinés à la mise en œuvre des activités génératrices de revenu devant bénéficier aux communautés vivant dans les parcs ou à proximité, qui ont démarré très tard, souvent à la fin du projet. C'est aussi le cas pour certains projets dans le domaine de la gouvernance, qui ont également démarré tardivement. Quelques exemples de réussite dans ce domaine n'ont pas été consolidés ni capitalisés (la CENI, la Plateforme nationale des femmes et des jeunes de veille citoyenne, etc.).

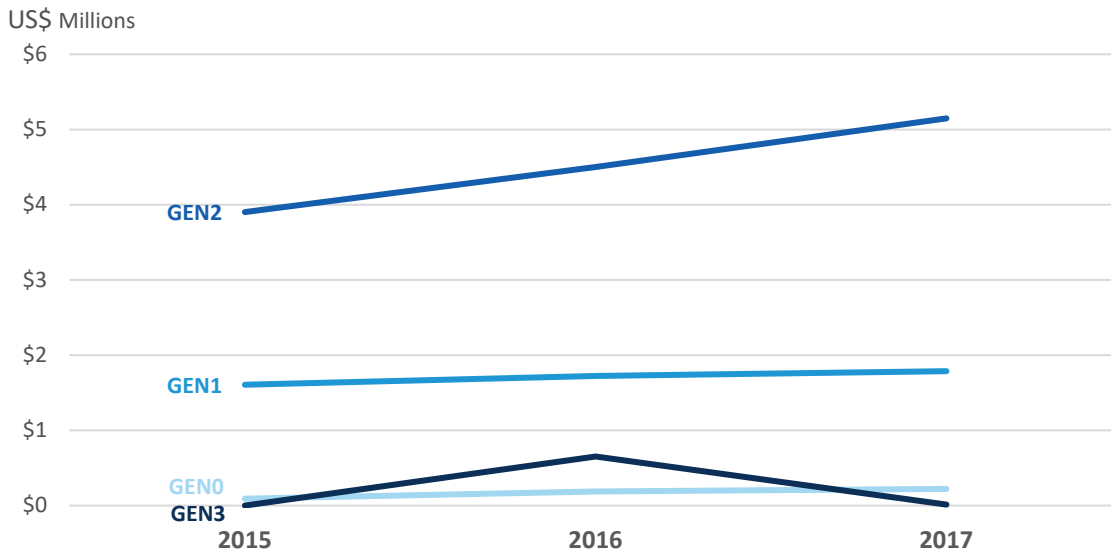
Constat 17. Des efforts appréciables par le Bureau de pays ont été constatés pour prendre en compte les dimensions liées au genre et aux droits humains ainsi qu'à l'environnement tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre des projets. Toutefois, les initiatives en faveur de l'égalité du genre

⁶³ Faute de moyens, l'INSEED a des difficultés à entretenir son système d'information des données et assurer le suivi régulier des statistiques.

ont été ponctuelles et les résultats n'annoncent pas encore de véritables changements de comportements.

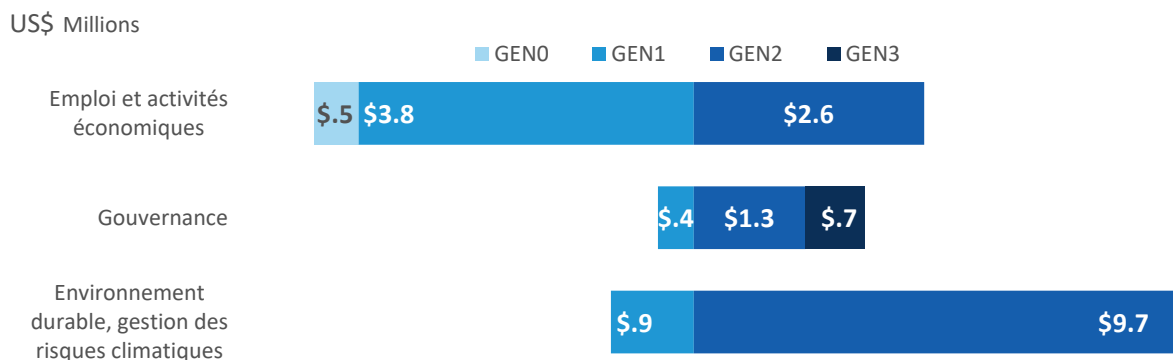
Entre 2015 et 2017, le Bureau de pays a sensiblement accru ses dépenses dans des projets dont le genre est un objectif important (marqueur de genre GEN2). Dans le même temps, les dépenses pour des projets qui ne tiennent pas compte de la dimension genre (GEN0 et GEN1) sont restées stables.

Dépenses par marqueur de genre et par an



C'est dans le domaine de l'environnement que se trouve la plupart des dépenses dans les projets marqués GEN2, alors que le domaine de la gouvernance est la seule à comprendre un projet GEN3, dont l'égalité de genre est l'objectif principal.

Dépenses par marqueur de genre et par Effet, 2015-2017



Source : Atlas (2018)

Au cours du cycle 2015-2019, le PNUD a systématiquement plaidé en faveur des femmes et des jeunes afin d'augmenter les opportunités économiques envers ces groupes vulnérables et créer les meilleures conditions au plein déploiement de leur potentiel créatif et innovant dans tous les secteurs, en particulier

dans les domaines de l'environnement et du changement climatique. C'est ainsi qu'au cours de la journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, un appel à projets a été lancé dans le cadre du projet RNAP pour les jeunes de moins de 35 ans. Le PNUD a encouragé la participation des femmes dans les formations d'éco-gardes. Sur les 13 éco-gardes que compte le parc national de Mohéli, 6 sont des femmes. À Anjouan, 20 éco-gardes dont 15 femmes, ont été déployés entre le parc terrestre de Tringui et le parc marin de Shissiwani. En outre, le personnel du projet a bénéficié d'une formation sur l'importance du respect de l'égalité des sexes dans la vie de tous les jours et dans l'exécution des projets financés par les Nations Unies et dans l'exécution des activités de la future Agence nationale pour la gestion des aires protégées aux Comores et les rapports d'avancement du projet présentent des données désagrégées par sexe. De même, dans le cadre du projet CRCCA, 164 ha ont été mis à disposition du CRDE de Dibwani-Hamalingo par l'Etat pour bénéficier aux jeunes souhaitant se lancer dans l'agriculture. Les femmes ont bénéficié presque autant que les hommes de formations sur les techniques/technologies sélectionnées d'adaptation au changement climatique dans les 6 sites d'intervention (compostage, paillage, confection de murs en pierres sèches et traçage de courbes de niveau). Le projet ACEFER a encouragé l'implication des jeunes et des femmes. Ces dernières ont vu leur statut évoluer, de main d'œuvre essentiellement affectée à la cueillette des gousses de vanille à des fonctions de responsables et de décideurs au sein des coopératives constituées.

Le PNUD a également plaidé pour la participation des femmes en politique. C'est ainsi que le code électoral prévoit désormais la présence obligatoire des femmes parmi les membres du bureau de la CENI permanente. Aujourd'hui, sur les cinq membres du bureau, deux sont des femmes. Le code électoral prévoit aussi la participation de 30% de femmes comme candidates aux élections communales. Actuellement, sur les 54 communes de l'Union des Comores, quatre maires sont des femmes. Tous les bureaux communaux sont composés d'au moins une femme, mais étant donné que les mairies ne sont pas encore opérationnelles, l'apport de ces femmes est difficilement mesurable.

Le PNUD a aussi encouragé la participation de la femme et le renforcement de son rôle dans la prévention et la gestion des conflits, y compris les violences électorales. Les femmes et les jeunes ont considérablement contribué à la sécurisation des élections présidentielles et celles des gouverneurs des îles de 2016. Les organisations féminines ont constitué 40% des organisations de la plateforme des jeunes et des femmes pour des élections apaisées et crédibles. Les femmes étaient représentées dans le Comité de pilotage (38%) et parmi les 375 observateurs mobilisés (40%). Elles étaient déployées en tant que monitrices de la violence (31%) et en tant que téléopératrices (60%). La participation des femmes aux processus électoraux leur a permis de s'affirmer en tant qu'actrices et partenaires incontournables dans le domaine de la prévention et la gestion de conflits, y compris des conflits liés aux élections. Leur statut de « femme leader pour la paix » a été conforté, cependant, à la fin du projet, les acquis n'ont pas été consolidés.

Dans le domaine de la sécurité, la mise en place de quartiers différenciés pour les femmes et pour les hommes dans les commissariats de police dans les trois îles, à l'école nationale de police et dans la caserne militaire d'Ongoni (Anjouan) a contribué à l'intégration des femmes dans les corps de défense et de sécurité. Le fait pour les femmes de ne plus devoir partager les lieux communs (toilettes, douches) avec les hommes fait que leur intégrité physique est protégée et les droits humains respectés.

En matière de droits humains, l'accès à l'eau qui constitue une priorité aux Comores a été une porte d'entrée pour plusieurs projets qui ont permis à certaines communautés rurales n'ayant pas les moyens

de se connecter au réseau d'eau potable, d'avoir néanmoins accès à l'eau par le biais de bornes fontaines. Les principes des droits humains ont été également pris en compte à travers les formations dispensées à la police, l'armée et la gendarmerie, ainsi que les organisations de la société civile qui ont bénéficié de l'appui du PNUD pendant les élections.

Quant à la prise en compte des populations vulnérables dans la mise en œuvre du programme, l'évaluation a constaté qu'en ce qui concerne l'appui à l'agriculture et l'élevage la vulnérabilité telle qu'elle est présentée ne concerne pas les hommes en tant que tels. Elle est appréhendée sous l'angle géographique. L'objectif poursuivi n'est donc pas d'aider les populations « vulnérables » ou « pauvres » et « sans ressources » (notamment les femmes, les enfants, les jeunes et les personnes vivant avec un handicap). Il s'agit plutôt d'aider les populations agricoles vivant dans des zones vulnérables, à faire face au changement climatique en leur offrant de nouvelles méthodes d'adaptation (construction d'étables, etc...) et de nouvelles techniques agricoles. En revanche, les populations vulnérables sont bien prises en compte dans les interventions relatives à l'appui des filières de rente. Il s'agit spécifiquement d'une certaine catégorie de femmes (les cueilleuses) qui n'avaient pas de revenus afin d'améliorer leurs conditions financières.

Dans l'agriculture et le secteur de l'élevage, même si les activités de démonstration réalisées à ce jour n'ont pas ciblé les personnes les plus vulnérables afin de garantir leur réussite en misant sur ceux qui avaient déjà de l'expérience et des capacités et constituer ainsi un exemple à suivre, elles ont été mises en œuvre dans des sites identifiés comme étant les plus vulnérables face au changement climatique et sur le plan social, et elles devraient à terme, bénéficier à un plus grand nombre, notamment lorsqu'elles seront mises à l'échelle.

La dimension environnementale a été prise en compte, bien évidemment dans les interventions en faveur de la protection des aires protégées marines et terrestres, mais aussi à travers les techniques de culture appuyées par les CRDE pour faire face aux problèmes environnementaux par exemple à l'érosion des sols et aux glissements de terrain.

Constat 18. La plupart des projets mis en œuvre dans le volet développement durable est financée par l'aide internationale par des bailleurs traditionnels ou non traditionnels et n'a que peu ou pas de contribution nationale. En revanche, le PNUD fait face à des défis considérables pour mobiliser des ressources afin de financer les activités prévues dans son programme sur la gouvernance politique, administrative et économique.

Le PNUD a mobilisé avec succès des ressources financières pour les questions d'adaptation au changement climatique, auprès du FEM et du Fonds pour les pays les moins avancés (LDCF). Il a également fait preuve d'une bonne capacité de mobilisation de ressources financières auprès d'autres partenaires techniques et/ou financiers,⁶⁴ y compris quelques bailleurs non traditionnels pour les projets concernant la réduction de la pauvreté et l'environnement, et a bénéficié d'un bon effet levier de l'utilisation d'une manière catalytique de ses ressources propres (TRAC). Il a par exemple utilisé 200 000 USD de fonds TRAC pour une assistance préparatoire visant la formulation d'un projet à soumettre au Fonds vert pour le

⁶⁴ BAD, Cadre Intégré Renforcé, Union internationale pour la conservation de la nature, Fonds français pour l'environnement mondial/ Commission de l'océan indien, la Fondation Cousteau....

climat de l'ordre de 30 millions de USD, ou 60 000 USD en vue d'un projet à soumettre au FEM pour le développement de la géothermie.

Cependant, pour le volet gouvernance, les possibilités de mobilisation de ressources sont plus limitées. La présence d'autres partenaires qui interviennent dans le domaine de la gouvernance ne prédispose pas le Bureau de pays à bénéficier des financements de ces mêmes partenaires, chacun voulant « brandir son drapeau » pour mettre en valeur ses interventions en faveur de l'Union des Comores. En effet, le PNUD est un partenaire historique dans le domaine des élections. Ses interventions en matière d'élection étaient généralement financées par l'Union européenne. Cependant, depuis quelques années le Bureau de pays ne reçoit plus de contribution de la part de l'Union européenne comme cela se faisait par le passé. Les fonds de l'Union européenne destinés aux élections sont désormais confiés à une ONG européenne (ECES) qui a le leadership de la gestion des opérations électorales. Les autres donateurs comme la France, la Banque mondiale n'apportent plus de financement. Les dépenses réalisées en 2015-2017 ont représenté seulement 10,5% des dépenses totales du programme. L'absence, l'insuffisance et la mobilisation tardive des ressources financières ont empêché la mise en œuvre de projets ainsi que l'efficacité et l'efficience du programme gouvernance. A titre d'exemple, le projet *Appui à la planification et à la coordination de l'action gouvernementale* a commencé très tardivement. La contrepartie nationale a dû avancer les fonds pour pouvoir le démarrer. D'autres projets sont encore en cours d'élaboration, ce qui peut retarder la mobilisation des financements.⁶⁵ En effet, la lenteur dans la préparation et la validation des projets au niveau du bureau impacte négativement la mobilisation des ressources en temps réel. La faiblesse des ressources a entraîné des retards dans la mise en œuvre des projets, ce qui a engendré un faible taux d'exécution et une mauvaise performance du programme.

L'utilisation des ressources budgétaires a été optimisée grâce à la recherche de synergies entre les projets du Bureau de pays, plus particulièrement entre les projets RNAP et CRCCA qui interviennent sur les mêmes sites et avec souvent les mêmes structures, se renforçant mutuellement. C'est aussi le cas du programme de microfinancements du FEM (GEF-SGP) qui intervient pour le renforcement des capacités des associations et autres organisations de base communautaires dans le domaine de l'environnement, en complément des interventions des autres projets du PNUD dans les mêmes sites.

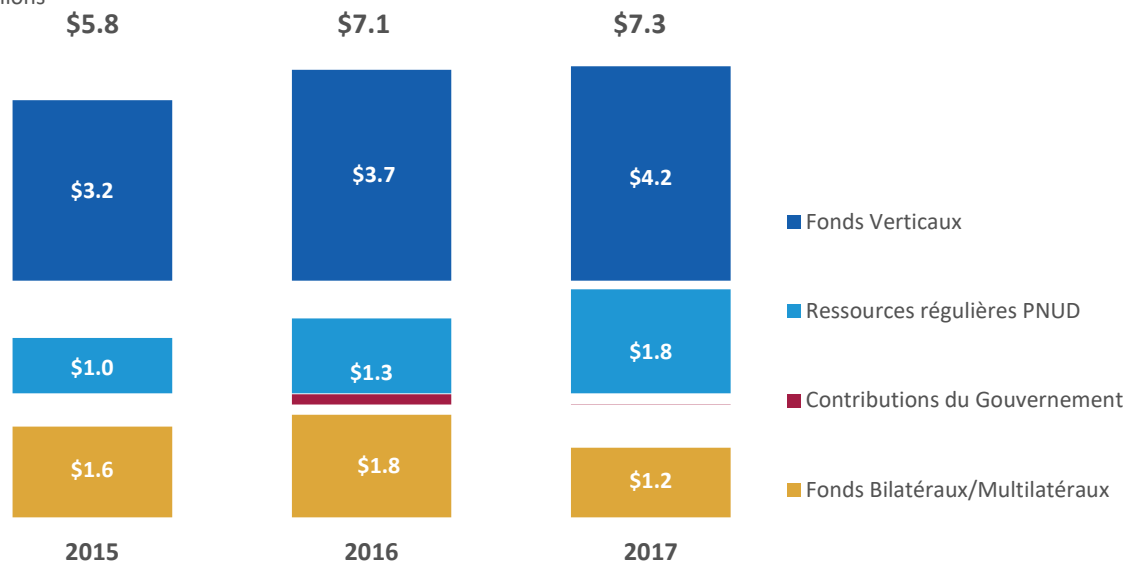
La contribution financière du Gouvernement au financement du programme est quasi-absente. L'apport national prend généralement la forme d'une contribution en nature, de mise à disposition de locaux, de parcelles de terre et de personnel mais qui n'est pas toujours réalisée dans les temps impartis, engendrant par conséquent des retards dans le démarrage des projets. L'absence de « cost-sharing » de la part du Gouvernement a empêché l'aboutissement complet d'un certain nombre de projets⁶⁶ et l'atteinte des objectifs du programme PNUD.

⁶⁵ C'est le cas du projet de Renforcement des capacités des collectivités locales à faire face au changement climatique qui doit être validé avant d'être soumis au FEM.

⁶⁶ Voir certaines infrastructures construites avec l'appui du PNUD et qui ne sont pas opérationnelles du fait du non-respect par le gouvernement de ses engagements (les commissariats de Police d'Anjouan et de Mohéli ne sont toujours pas équipés) ; suspension des travaux du Commissariat de Chindini.

Dépenses totales par catégories de fonds et par an

US\$ Millions



Source : Atlas (2018)

Certaines difficultés ont également surgi du fait que les projets n'ont pas tous progressé à la même vitesse et certains résultats attendus de projets mis en œuvre avec l'appui du PNUD et qui étaient nécessaires à d'autres n'ont pas été disponibles au moment opportun. Des résultats tels que l'adoption de propositions de loi ou de décrets qui n'ont pas été disponibles du fait de la lenteur des procédures d'approbation de la partie nationale ou de la difficulté à faire appliquer les lois promulguées, ont entravé la progression des autres projets.

Les quelques cas d'utilisation peu optimale des ressources ont résulté d'un mauvais choix de fournisseurs de biens et de services pour des interventions (construction de bâtiments, ouvrages hydrauliques) dans des domaines situés en dehors des compétences du PNUD.

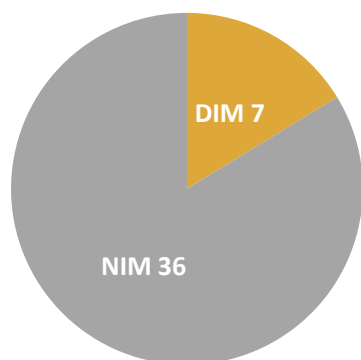
Constat 19. Le PNUD a apporté un fort appui à l'exécution nationale à cause des insuffisances de capacités en matière de gestion administrative et financière de projets conformes aux règles et procédures du PNUD que les formations dispensées n'ont pas suffi à pallier en raison de la fréquente rotation des équipes nationales. Les activités de suivi n'ont pas porté suffisamment sur les progrès réalisés pour obtenir les effets escomptés et les évaluations ont été peu nombreuses.

En termes de mise en œuvre, le PNUD privilégie l'exécution nationale (NIM), donc la mise en œuvre par les partenaires nationaux, afin de renforcer leurs capacités techniques et institutionnelles et assurer un transfert progressif des compétences. Certains partenaires nationaux ont sollicité d'aller au-delà des formations et d'intégrer des outils performants de gestion des projets pour que l'exécution de ces derniers puisse évoluer vers le NIM intégral. Cependant, le constat est qu'il y a eu une faible appropriation par les partenaires des règles et procédures du PNUD en matière de gestion de projets. Les changements fréquents d'interlocuteurs au niveau de l'administration n'ont pas permis d'asseoir une mémoire institutionnelle ni un transfert de compétences qui puisse être durable. Le PNUD a essayé de pallier les faiblesses structurelles de l'administration en accompagnant les partenaires d'exécution des projets dans

l'élaboration des termes de référence, le lancement de consultations ou d'appels d'offres, la passation de marchés, etc. Le paiement des prestataires de services ou des fournisseurs de biens se fait sous forme de demandes de paiement direct adressées au PNUD mais ces dernières ont souvent accusé des retards dus notamment à la non-conformité des dossiers soumis, ce qui a impacté le bon déroulement des projets. L'absence d'un manuel de procédures au niveau de l'administration nationale a limité la collaboration entre les deux partenaires. Le PNUD envisage d'élaborer un manuel de procédures adapté qu'il partagera avec les partenaires nationaux afin d'avoir une base juridique commune de travail.

Modalité de mise en oeuvre

Nombre de projets en cours, 2015-2017



Au niveau des projets, des rapports d'activités ont été préparés régulièrement par les coordonnateurs de projet et/ou les chargés de suivi afin de rendre compte du degré de réalisation des activités par rapport au plan de travail annuel. Les rapports d'activités ont plus renseigné sur le nombre d'activités réalisées et les dépenses correspondantes que sur la qualité des appuis. Il y a eu peu d'information sur les résultats obtenus ou susceptibles de l'être en termes de changements transformationnels même

si la théorie du changement a été élaborée plus souvent lors de la conception des projets. En ce qui concerne le suivi de la protection de la biodiversité, celui-ci a été bien assuré car il a constitué une activité du projet concerné.

En règle générale, le suivi documenté a été irrégulier voire inexistant du côté de la partie nationale, au niveau des bénéficiaires des projets tels les CRDE, les associations, les institutions nationales, etc. Au niveau des îles, les institutions insulaires et les autorités locales n'ont pas été assez impliquées dans la mise en œuvre et le suivi des projets, ce qui n'a pas favorisé l'appropriation du programme du PNUD par les collectivités territoriales. Toujours est-il que les commissariats ont été représentés dans les comités de pilotage des projets du PNUD, notamment à travers les directions techniques. Le manque de communication entre les structures insulaires, l'absence de règles instituant le devoir de rendre compte au sein de l'administration, mais aussi les changements fréquents du personnel et des cadres administratifs n'ont pas permis d'assurer la continuité de l'information.

Au niveau du programme, le suivi des indicateurs de performance du programme pays a été rendu compliqué par le départ du chargé de S&E à la mi-2017. Peu de rapports d'évaluation de projet sont disponibles⁶⁷ et le Bureau de pays n'a pas entrepris une évaluation des effets au cours du cycle. Les évaluations ont plutôt été faites à la fin des projets et les évaluations à mi-parcours mises à disposition de l'équipe d'évaluation ont été réalisées assez tardivement sur la période d'exécution du projet. Ceci n'aide

⁶⁷ Evaluation finale du projet « Adapting water resource management in the Comoros to expected climate change » (ACCE ; 2011 – 2016) réalisée en juin 2017 ; Evaluation à mi-parcours du projet « Renforcement des capacités d'adaptation et de résilience du secteur agricole au changement climatique aux Comores » (CRCCA ; 2014-2018) réalisée fin 2017.

pas par conséquent à prendre à temps les mesures qui s'imposent en cas d'écarts par rapport aux objectifs visés.

CHAPITRE 3 : CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

3.1. CONCLUSIONS

Conclusion 1. Pour le cycle de programmation 2015-2019, le PNUD a poursuivi l'approche programmatique adoptée au cours du cycle précédent et a planifié des interventions qui ont été pertinentes compte tenu des défis spécifiques d'un Pays Moins Avancé et d'un Petit État Insulaire en Développement. Cependant, il s'est fixé des objectifs très ambitieux qu'il aura du mal à atteindre dans les temps impartis en raison du contexte comorien caractérisé par des difficultés en matière de gouvernance qui ont entravé la progression des projets et se sont répercutés sur les résultats atteints.

En effet, le PNUD a poursuivi une approche initiée au cours du cycle précédent qui visait le recentrage de ses interventions, à la fois au niveau géographique et au niveau des groupes ciblés, la recherche de synergies et de complémentarités entre ses différents projets et la capitalisation des résultats déjà atteints. Plusieurs des interventions du PNUD ont répondu de manière spécifique aux défis des Comores en tant que Pays Moins Avancé et Petit État Insulaire en Développement, y compris sur les capacités productives, le développement rural, l'accès aux marchés internationaux et la vulnérabilité environnementale. Cependant, il s'est fixé comme objectif de son programme pays pour la période 2015-2019 d'atteindre trois des effets définis dans l'UNDAF. Ces derniers tels que formulés sont trop ambitieux pour être atteints par le PNUD seul, compte tenu de ses moyens humains et financiers, dans un délai aussi court et compte tenu des défis en matière de gouvernance auxquels sont confrontés les Comores. Sur le plan opérationnel, les résultats sont affectés par les retards dans la mise en œuvre des projets qui résultent de la conjonction de plusieurs facteurs tels que des capacités et une implication insuffisantes de la contrepartie nationale, une rotation importante des responsables, une lenteur dans la prise des décisions à caractère réglementaire notamment. Les retards dans l'obtention de certains résultats dont dépendaient d'autres projets ont pénalisé le bon déroulement du programme et retardé l'atteinte des objectifs attendus.

Conclusion 2. Les résultats obtenus par suite des interventions du PNUD sont variables : faibles pour la composante gouvernance et plus prometteurs pour la composante développement durable et résilience car des signes de changements transformationnels sont perceptibles à l'échelle individuelle.

Les résultats obtenus de la composante gouvernance sont loin de correspondre aux effets escomptés. La plupart d'entre eux se limitent à la mise en œuvre d'activités ou à des « réalisations » dont l'impact est difficilement mesurable du fait de leur « ponctualité », de leur « fragilité » ou de leur caractère incomplet dû à un processus d'appui inachevé. Certains auraient pu être consolidés et mis à l'échelle à l'instar de la Plateforme nationale des femmes et des jeunes de veille citoyenne, qui sur le long terme, pourrait bien constituer le mécanisme de référence de veille citoyenne, de prévention et de gestion des conflits en Union des Comores.

Pour la composante développement durable et résilience, les interventions du PNUD au niveau central ont permis de renforcer de manière effective et de rendre opérationnel un certain nombre d'institutions publiques telles que l'Office de la Vanille, la Direction Générale de la Sécurité Civile, le Centre d'Analyse et de Traitement de l'information, l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie, le bureau de registre des coopératives, etc. qui sont désormais en mesure, si les moyens continuent à leur être

octroyés, d'utiliser et de mettre en pratique les savoirs et savoir-faire transmis. C'est également le cas, au niveau local, des CRDE pilotes et des coopératives d'agriculteurs et de producteurs, constituées avec l'appui du PNUD, dont les rendements et la résilience au changement climatique se sont accrus grâce à l'adoption de nouvelles pratiques et technologies d'adaptation et d'atténuation introduites à titre démonstratif. En matière de protection de la biodiversité, des changements comportementaux de la population vis-à-vis des espèces animales et végétales protégées ont pu être observés suite aux efforts de sensibilisation déployés.

En revanche, les efforts en matière de promotion des énergies renouvelables sont restés modestes et ont consisté à l'appui fourni au gouvernement pour l'élaboration de sa stratégie énergétique ainsi que la préparation d'une requête au FEM pour le développement de la géothermie et, au niveau local, l'octroi de panneaux solaires pour la production d'électricité en mode autonome à certains bénéficiaires tels les CRDE.

Conclusion 3. La durabilité des interventions du PNUD est faible. La stratégie adoptée en matière de durabilité a consisté essentiellement à rechercher des financements supplémentaires externes pour consolider ou assurer la continuité des activités des projets. Les résultats en général restent fragile.

Hormis les appuis en matière de planification et de statistiques où il y a eu un réel transfert des compétences techniques, la durabilité des interventions du PNUD est faible. En effet, compte tenu des capacités financières et techniques limitées des partenaires nationaux, on constate un accent très important mis sur la recherche et la mobilisation de ressources par le Bureau de pays et le gouvernement pour le développement de nouveaux projets qui n'ont pas tous eu un caractère novateur mais qui pour certains ont achevé des résultats non atteints dans les temps impartis par des projets précédents. Cette approche tend à créer une dépendance du pays vis-à-vis de l'aide internationale et un manque d'appropriation. Les difficultés rencontrées par le PNUD dans la mobilisation de ressources, notamment en ce qui concerne le volet gouvernance, ont conduit le Bureau de pays à orienter ses interventions par rapport aux priorités des bailleurs au risque de noyer les besoins réels du pays dans des problématiques universalistes, ce qui n'a pas favorisé une appropriation nationale.

Conclusion 4. Le programme PNUD a fait des efforts notables en matière de promotion du genre et des droits humains dans un contexte difficile, caractérisé par des résistances culturelles.

La prise en compte du genre et des droits humains a été récurrente aussi bien au niveau de la conception que dans la mise en œuvre du programme. En matière de gouvernance, le Bureau de pays a fait le plaidoyer pour la participation des femmes en politique. Il a également encouragé les femmes à s'investir dans la prévention et la gestion des conflits, y compris les violences électorales en mettant en avant le partenariat avec les organisations féminines même s'il n'y a pas eu de suivi du processus après la fin du projet. L'intégration des femmes dans le corps de défense et de sécurité a été aussi promue. Les principes des droits humains ont été pris en compte dans les différentes formations dispensées aux organisations de la société civile et aux membres du corps de défense et de sécurité pour qu'ils les appliquent dans leur quotidien et puissent en être les porte-paroles.

Dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, le Bureau de pays a encouragé la parité dans les comités et les activités de formation même si les résultats ont été modestes quoiqu'en progrès compte tenu du contexte culturel. Il a également plaidé en faveur des femmes et des jeunes afin d'augmenter les opportunités économiques envers ces groupes vulnérables et créer les meilleures

conditions au plein déploiement de leur potentiel créatif et innovant dans tous les secteurs. L'accès à l'eau a été un thème récurrent dans les projets mis en œuvre, en ce sens qu'il a constitué une priorité aux Comores et un droit humain fondamental.

Conclusion 5. Le programme PNUD a eu des efforts relativement satisfaisants en matière de développement de partenariats divers et en matière de coopération sud-sud.

Durant le cycle 2015-2019, le PNUD a cherché à faciliter et/ou à établir de nombreux partenariats, que ce soit entre les institutions publiques afin de favoriser la collaboration entre elles et lutter contre leur cloisonnement ou en faisant appel aux services ou au savoir-faire des médias nationaux, d'organismes étrangers, des agences du SNU ou d'autres PTF même si pour ces derniers, des lacunes en matière de communication ont parfois été constatées et ont engendré des redondances et des inefficacités. Certains partenariats ont été développés avec des entités situées dans d'autres pays voisins ou dans des pays ayant vécu des problématiques similaires, favorisant ainsi la coopération sud-sud, afin de combler certains déficits de compétences au niveau national et permettre à certaines structures des Comores de bénéficier de l'expérience d'autres pays.

Conclusion 6. Le PNUD a effectué un suivi satisfaisant de la mise en œuvre de son programme et de ses projets mais qui n'a pas été suffisamment axé sur les résultats et n'a pas reposé sur des évaluations qui ont été peu nombreuses. Les capacités de suivi de la contrepartie nationale demeurent faibles à tous les niveaux, aussi bien central, qu'insulaire ou local, faute de moyens et de culture axée sur le suivi.

En effet, un suivi régulier axé sur les effets attendus et aussi des évaluations indépendantes, permettraient au Bureau de pays d'effectuer les ajustements éventuels nécessaires en vue de les atteindre, au cours de la mise en œuvre de son programme et de ses projets, ainsi que de tirer les enseignements des expériences menées pour ses futures programmations. Par ailleurs, l'absence de culture axée sur le suivi et de moyens de le faire au niveau des partenaires nationaux ne contribuent pas à améliorer la performance des interventions du PNUD.

3.2. RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. La bonne gouvernance est indispensable pour le développement durable et est le principal défi auquel doit faire face l'Union des Comores. Le PNUD doit revoir et renforcer son programme sur la gouvernance. Le PNUD doit aussi développer davantage des interventions transversales permettant de la renforcer.

Au moment de l'évaluation, le Bureau de pays était en train de préparer un document de projet sur le « Renforcement de la gouvernance démocratique et la consolidation de la paix en Union des Comores⁶⁸ » Certains aspects de la gouvernance, notamment la lutte contre la corruption, la protection des droits et des libertés des citoyens, l'accès à la justice, le reporting sur l'état de la gouvernance, ainsi que la prévention et la gestion de conflits sont développés dans le document de projet à des degrés différents. Le PNUD doit continuer ses efforts pour renforcer son programme sur la gouvernance ainsi que les interventions transversales soutenant la gouvernance parce que les questions de gouvernance et plus particulièrement l'application des lois et des décrets correspondants, des accords et des contrats sont

⁶⁸ L'objectif du projet est de « renforcer les capacités pour la création d'un environnement habitant en matière de gouvernance, de protection des droits et des libertés, ainsi que de développer les capacités en vue de mieux prévenir et gérer efficacement les conflits sociopolitiques en Union des Comores ».

fondamentales à l'obtention de résultats ainsi qu'à leur durabilité et ce, dans tous les secteurs de l'économie comorienne. L'Etat de droit, la cohésion sociale, le processus de décentralisation et le développement local, y compris le transfert effectif des compétences et des ressources aux communes font partie des domaines clés. Étant donné que les ressources du PNUD sont limitées, des programmes intégrés doivent être promus davantage, le développement de synergies avec les autres partenaires au développement actifs dans ces domaines doit être privilégié, et l'implication des autorités nationales doit être renforcé en vue d'assurer l'appropriation nationale et la durabilité des interventions. Le PNUD doit aussi renforcer les capacités des associations et organisations de la société civile en vue de les professionnaliser et de collaborer davantage avec elles au-delà des activités de sensibilisation, de manière à accroître leur capacité d'action et de devenir une alternative à l'administration publique pour plus de durabilité.

Recommandation 2. L'électricité étant un facteur de production indispensable au développement économique d'un pays et compte tenu de l'existence d'un fort potentiel en énergies renouvelables aux Comores, le PNUD doit renforcer son appui au développement des énergies renouvelables.

L'exploitation du potentiel des énergies renouvelables permettrait d'assurer le développement du pays, en réduisant à la fois sa forte dépendance vis-à-vis des importations d'énergies fossiles et l'impact sur la balance des paiements. Cela permettrait également aux îles d'Anjouan et de Mohéli dont l'approvisionnement énergétique se fait à partir de la Grande Comores d'avoir une plus grande autonomie et de meilleures performances économiques. L'énergie renouvelable est un domaine dans lequel de nombreux acteurs du développement sont prêts à soutenir les Comores. Le PNUD devrait encourager les partenariats avec ces acteurs, afin de promouvoir les activités transformationnelles et innovantes pour améliorer l'accès à des services énergétiques abordables, comme préconisé par le SAMOA Pathway pour les Petits États Insulaires en Développement.

Recommandation 3. Le PNUD doit concevoir son prochain programme pays sur la base d'une théorie du changement qui lui permettra de formuler des objectifs réalistes à l'échelle d'un cycle de programmation, en fonction des ressources humaines et financières imparties et en identifiant les facteurs sur lesquels il peut avoir une influence.

A l'instar des projets pour lesquels une théorie du changement est de plus en plus souvent développée, le Bureau de pays devra appliquer cette même approche à son programme, ce qui lui permettra d'avoir une vision plus globale et réaliste de sa stratégie d'intervention. En effet, il pourra ainsi mieux visualiser les étapes et les facteurs sur lesquels il pourra intervenir et qui lui permettront, à partir d'une situation initiale, de passer des extrants produits par ses projets aux différents niveaux d'effets auxquels ces derniers contribueront jusqu'au niveau de l'impact recherché. Ces effets devraient être formulés de manière plus réaliste en fonction de ses capacités humaines et financières. Le PNUD doit éviter de s'intéresser à des domaines sur lesquels il n'a aucune prise sous prétexte que des possibilités de mobilisation de fonds existent, et concentrer ses efforts dans des domaines où il a un avantage comparatif.

Recommandation 4. Le PNUD doit développer un plaidoyer en faveur d'une plus grande appropriation nationale, axé sur le dialogue avec tous les acteurs et élaborer une stratégie de mise à l'échelle de ses expériences pilotes réussies. Sur le terrain, le PNUD doit davantage préparer les communautés à accepter de nouveaux concepts tels que le paiement de services (y compris écosystémiques), le remboursement de crédits, etc. en les sensibilisant et en renforçant leurs capacités (formations).

Le PNUD doit mener des dialogues avec tous les acteurs (aux niveaux national, insulaire et local) de manière à mobiliser la contribution de tous pour la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des actions. Les dialogues doivent faire en sorte que soit compris que le développement est un processus avant tout endogène qui ne peut reposer uniquement sur l'aide internationale, qui demande une participation effective de tous, pour une évolution progressive mais réelle vers la responsabilisation et la prise en charge. De nouveaux concepts sont introduits dans le cadre des projets mis en œuvre mais ne sont pas suffisamment maîtrisés par les bénéficiaires, ce qui compromet leur durabilité. Il est absolument indispensable que plus de moyens (temps et ressources) soient alloués à la sensibilisation, à l'information et à la formation afin de pérenniser les résultats atteints par ces projets. La stratégie de mise à l'échelle des expériences pilotes réussies doit intégrer un volet communication des résultats atteints ou susceptibles d'être atteints, un volet recherche de partenariat pour une mobilisation de ressources financières additionnelles ou de PTF susceptibles de prendre le relais en cas d'acquis nécessitant davantage de consolidation.

Recommandation 5. Le PNUD doit fournir davantage d'efforts pour améliorer la gestion de projet par les parties nationales, les impliquer davantage dans la formulation et la budgétisation des projets et développer la culture du suivi axé sur les résultats au sein des institutions nationales et insulaires par le plaidoyer et le renforcement de capacités institutionnelles.

Pour renforcer les capacités nationales en matière de gestion de projet pour une meilleure mise en œuvre des projets et appropriation des résultats, le PNUD peut organiser des formations ciblées de longue durée, adaptées aux réalités et aux besoins des bénéficiaires au niveau de l'administration nationale, afin de parvenir à des changements transformationnels. Les partenaires nationaux doivent aussi être activement impliqués dans la mise en œuvre et le suivi des projets, à travers un accompagnement continu et soutenu favorisant un transfert effectif des compétences.

Recommandation 6. En termes de mobilisation de ressources, le PNUD devrait explorer des sources non conventionnelles telle la diaspora comorienne et développer une réflexion sur les moyens de canaliser ses transferts d'argent vers des projets d'investissement et/ou de développement d'innovations dans le secteur productif. Il doit également améliorer la communication avec les autres partenaires de développement dans le pays pour une meilleure coordination des interventions, une mobilisation et une gestion plus efficace des ressources de l'aide publique au développement.

Les Comores font partie des 10 premiers pays en termes de transferts monétaires émanant de la diaspora (20% du PIB). Ces apports financiers constituent la principale source d'entrée de devises des Comores et dépassent de loin les investissements directs étrangers et l'aide publique au développement. Ils sont répartis en trois finalités : environ 77% des fonds sont alloués à l'aide familiale pour la consommation courante, l'éducation et la santé ou le financement de grands mariages, 13% pour le financement de projets immobiliers et à peine 10% sont destinés à l'investissement productif, en raison des risques élevés qui caractérisent l'environnement socio-économique et juridique du pays.⁶⁹

La faible communication sur le programme PNUD a nui à la collaboration avec les partenaires techniques et financiers, voire avec les autres agences du système des Nations Unies. Le Bureau de pays devrait s'ouvrir aux autres partenaires qui interviennent dans les mêmes domaines que lui et rendre systématique

⁶⁹ Dr Abdou Katibou, « Les transferts de fonds des migrants aux Comores », Techniques Financières et Développement 2014/1 (N° 114), p. 69-80. DOI 10.3917/tfd.114.0069

la collaboration avec les autres agences du SNU, afin d'éviter les redondances, mutualiser les efforts et les ressources pour des résultats plus efficaces et une mise à l'échelle des interventions des uns et des autres.

Recommandation 7. Le PNUD doit renforcer davantage ses efforts en matière de genre et de droits humains et recourir à l'expertise et/ou aux outils qui lui permettront de mieux prendre en compte ces dimensions dans son programme.

En effet, les efforts déjà réalisés doivent se poursuivre mais aller au-delà de la recherche de la parité entre les sexes dans les activités de renforcement de capacités et au-delà des activités d'insertion des femmes dans la vie économique. De même, toutes les formes de vulnérabilité doivent être prise en compte.

Des analyses de genre devraient être réalisées afin d'examiner les rôles, les droits, les besoins et préoccupations des groupes vulnérables (femmes, hommes, jeunes), les relations entre eux, dans un contexte socio-économique caractérisé par de fortes résistances culturelles. Ainsi, les opportunités d'intervention et les stratégies les plus efficaces seraient déterminées afin de mieux promouvoir l'égalité du genre et l'autonomisation de ces groupes vulnérables via les projets mis en œuvre.

3.3. RÉPONSE DE LA DIRECTION

Recommandation 1. La bonne gouvernance est indispensable pour le développement durable et est le principal défi auquel doit faire face l'Union des Comores. Le PNUD doit revoir et renforcer son programme sur la gouvernance. Le PNUD doit aussi développer davantage des interventions transversales permettant de la renforcer.				
Réponse de la direction: La direction accepte cette recommandation et a déjà initié quelques interventions transversales en faveur de la gouvernance				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Un nouveau projet de gouvernance démocratique et de gestion préventive des conflits couvrant la période 2018-2021 est en cours d'élaboration.	Février 2019	DRR ARR/P Analyste programme gouvernance		
Le Bureau de Pays va généraliser l'approche consistant à intégrer une composante de renforcement des capacités de gouvernance dans tous les projets appuyés par le PNUD.	Continu	DRR ARR/P Analyste programme gouvernance		
Recommandation 2. L'électricité étant un facteur de production indispensable au développement économique d'un pays et compte tenu de l'existence d'un fort potentiel en énergies renouvelables aux Comores, le PNUD doit renforcer son appui au développement des énergies renouvelables.				
Réponse de la direction: La direction accepte cette recommandation et en tiendra compte dans l'élaboration de la stratégie de partenariat et de mobilisation des ressources				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	

			Commentaires	Statut
Multiplier les actions de plaidoyer et établir des partenariats pour le développement de la géothermie, notamment avec l'Union Africaine, et IRENA.	Septembre 2019	RR, DRR ARR/P Analyste programme Energie & Point focal Mobilisation des ressources		
Recommandation 3. Le PNUD doit concevoir son prochain programme pays sur la base d'une théorie du changement qui lui permettra de formuler des objectifs réalistes à l'échelle d'un cycle de programmation, en fonction des ressources humaines et financières imparties et en identifiant les facteurs sur lesquels il peut avoir une influence.				
Réponse de la direction: La direction accepte cette recommandation et en tiendra compte dans le processus de programmation du prochain cycle de coopération.				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Organiser au moins 2 sessions de formation et d'échange pour Internaliser la théorie du changement dans le processus de programmation du prochain cycle de coopération au bénéfice du staff du bureau et de la contrepartie nationale.	Octobre 2019	RR, DRR ARR/P		
Recommandation 4. Le PNUD doit développer un plaidoyer en faveur d'une plus grande appropriation nationale, axé sur le dialogue avec tous les acteurs et élaborer une stratégie de mise à l'échelle de ses expériences pilotes réussies. Sur le terrain, le PNUD doit davantage préparer les communautés à accepter de nouveaux concepts tels que le paiement de services (y compris écosystémiques), le remboursement de crédits, etc. en les sensibilisant et en renforçant leurs capacités (formations).				
Réponse de la direction: La direction accepte cette recommandation et en tiendra compte dans la mise en œuvre de la stratégie de communication.				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Systematiser l'approche de mise à l'échelle des expériences réussies des projets de démonstration dans les processus de formulation des nouveaux programmes, avec une implication renforcée des partenaires nationaux.	Décembre 2019	ARR/P Unité programme Spécialiste de communication		

Développer des plans de communication au niveau des projets pour accompagner la vulgarisation des nouveaux concepts/outils innovants au sein des populations cibles et l'appropriation/utilisation par les bénéficiaires des produits et/ou services offerts.	Mars 2019	ARR/P, Unité programme Spécialiste de communication		
---	-----------	---	--	--

Recommandation 5. Le PNUD doit fournir davantage d'efforts pour améliorer la gestion de projet par les parties nationales, les impliquer davantage dans la formulation et la budgétisation des projets et développer la culture du suivi axé sur les résultats au sein des institutions nationales et insulaires par le plaidoyer et le renforcement de capacités institutionnelles.

Réponse de la direction: La direction accepte cette recommandation et en tiendra compte dans la mise en œuvre de HACT et des plans de développement des capacités.

Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Intégrer dans les PTAs des projets la réalisation des micro-évaluations des partenaires nationaux d'exécution et des parties responsables en vue d'établir des plans de développement des capacités spécifiques aux besoins identifiés.	Juillet 2019	DRR ARR/P OM Unité programme		
Le Bureau de Pays organisera au moins 2 formations sur la gestion axée sur les résultats et le suivi/évaluation au bénéfice des partenaires d'exécution, des parties responsables, du staff du programme et des opérations, et des équipes de projets.	Septembre 2019	DRR ARR/P Unité programme		

Recommandation 6. En termes de mobilisation de ressources, le PNUD devrait explorer des sources non conventionnelles telle la diaspora comorienne et développer une réflexion sur les moyens de canaliser ses transferts d'argent vers des projets d'investissement et/ou de développement d'innovations dans le secteur productif. Il doit également améliorer la communication avec les autres partenaires de développement dans le pays pour une meilleure coordination des interventions, une mobilisation et une gestion plus efficace des ressources de l'aide publique au développement.

Réponse de la direction: La direction accepte cette recommandation et en tiendra compte dans la mise en œuvre de la stratégie de partenariat et de mobilisation des ressources.

Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut

Réaliser le mapping des potentiels partenaires techniques et financiers et élaborer un plan de mobilisation des ressources	Juillet 2019	DRR, ARR/P, Economistes, Point focal Mobilisation des ressources		
Finaliser et publier le rapport national sur l'aide au développement	Juin 2019	DRR Economistes Spécialiste de communication		
Soutenir l'opérationnalisation des outils du « Forum des Partenaires au Développement (page web, base données).	Juin 2019	DRR Economistes Spécialiste de communication		
Recommandation 7. Le PNUD doit renforcer davantage ses efforts en matière de genre et de droits humains et recourir à l'expertise et/ou aux outils qui lui permettront de mieux prendre en compte ces dimensions dans son programme.				
Réponse de la direction: La direction accepte cette recommandation et en tiendra compte dans le processus de Gender Equality Seal				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Le PNUD doit renforcer davantage ses efforts en matière de genre et de droits humains et recourir à l'expertise et/ou aux outils qui lui permettront de mieux prendre en compte ces dimensions dans son programme.	Décembre 2019	DRR ARR/P Point Focal Genre & Equipe Genre		

ANNEXES (disponibles en ligne)

Les annexes suivantes sont disponibles sur le site Internet du BIE, à l'adresse :
<https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9397>

Annexe 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE

Annexe 2 : APERÇU DU PAYS

Annexe 3 : APERÇU DU BUREAU DE PAYS

Annexe 4 : LISTE DES PROJETS

Annexe 5 : CADRE DE RÉSULTAT DU DPP ET STATUT DES INDICATEURS

Annexe 6 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Annexe 7 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau indépendant d'évaluation
1 UN Plaza, 20th floor, New York, NY 10017 États-Unis
Tél. : (646) 781-4200 Fax : (646) 781-4213
Internet : www.undp.org/evaluation



/UNDP_Evaluation



/ieoundp



/evaluationoffice