

UNION DES COMORES



PROGRAMME DES NATIONS UNIES  
POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD)



**RAPPORT SUR L'EXÉCUTION**  
DU FONDS FIDUCIAIRE MULTIDONATEURS D'APPUI AU  
PROGRAMME TRANSITOIRE DE L'UNION DES COMORES  
2004-2005



Union  
Européenne



France



Ligue des  
États Arabes



Allemagne



Union  
Africaine



Maurice



OIF



Banque  
Mondiale

Septembre 2006

**UNION DES COMORES**



**PROGRAMME DES NATIONS UNIES  
POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD)**



*Union des Comores*

**RAPPORT SUR L'EXECUTION  
DU FONDS FIDUCIAIRE MULTIDONATEURS D'APPUI AU  
PROGRAMME TRANSITOIRE DE L'UNION DES COMORES  
2004-2005**

**Septembre 2006**

## Table des matières

<i>Table des matières</i> _____	2
<i>Abréviations et acronymes</i> _____	3
<i>I. Résumé analytique</i> _____	4
<i>II. Introduction</i> _____	7
<i>III. Contexte et genèse du Fonds Fiduciaire</i> _____	8
3.1. Contexte _____	8
3.2. Genèse et finalité du Fonds Fiduciaire _____	8
<i>IV. Objectifs et stratégies du projet d'appui au programme transitoire</i> _____	9
4.1. Objectifs et domaines de focalisation _____	9
4.2. Stratégies de mise en œuvre _____	10
4.3. Partenaires impliqués et nature de leurs contributions _____	10
<i>V. Résultats, Impacts, et pérennité</i> _____	11
5.1. Composante 1 : Appui au processus électoral (pour mémoire) _____	11
5.1.1. Objectifs, activités et résultats attendus _____	11
5.1.2. Réalisations _____	12
5.1.3. Contraintes et atouts _____	12
5.2. Composante 2 : Mise en place et fonctionnement des institutions politiques et administratives _____	13
5.2.1. Objectifs, activités et résultats attendus _____	13
5.2.2. Réalisations _____	14
5.2.3. Contraintes et atouts _____	15
5.3. Composante 3 : Poursuite et finalisation du processus d'élaboration d'un cadre stratégique pour un développement humain durable de l'Union des Comores _____	16
5.3.1. Objectifs, activités et résultats attendus _____	16
5.3.2. Réalisations _____	17
5.3.3. Contraintes et atouts _____	18
5.4. Composante 4 : Appui aux Directions des Finances, Budget, Douanes ainsi qu'au Comité d'Harmonisation pour la préparation et la mise en œuvre du budget consolidé, _____	19
5.4.1. Objectifs, activités et résultats attendus _____	19
5.4.2. Réalisations _____	20
5.4.3. Contraintes et atouts _____	21
5.5. Composante 5 : Renforcement des acquis de la réconciliation nationale par le développement de la formation professionnelle des jeunes désœuvrés. _____	22
5.5.1. Objectifs, activités et résultats attendus _____	22
5.5.2. Réalisations _____	22
5.5.3. Contraintes et atouts _____	23
<i>VI. Rôle du PNUD</i> _____	23
<i>VII. Conclusions et perspectives pour l'avenir</i> _____	24
<i>VIII. Annexes</i> _____	26

## ABREVIATIONS ET ACRONYMES

---

ANF	:	Assemblée Nationale Française
APF	:	Assemblée Parlementaire de la Francophonie
BIT	:	Bureau International du Travail
CAAS	:	Cellule de Réflexion, d'Analyse et de Suivi
CDD	:	Comité de Direction des Douanes
CGP	:	Commissariat Général au Plan
CH	:	Comité d'Harmonisation
CIRAM	:	Centre Interdisciplinaire de Recherche Appliquée au Malgache (Département Langue et Lettre Malgache de l'Université d'Antananarivo).
CRC	:	Caisse de Retraite des Comores
CSFF	:	Comité de Suivi du Fonds Fiduciaire
CTGFF	:	Cellule Technique de Gestion du Fonds Fiduciaire
DSCR	:	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
DSCR-I	:	Document Intérimaire de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
EIM	:	Enquête Intégrale auprès des Ménages
FF	:	Fonds Fiduciaire
FMI	:	Fonds Monétaire International
FOP	:	Fonction Publique
FRPC	:	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
FTP	:	Formation Technique et Professionnelle
GISE	:	Gestion Intégrée des Structures et des Effectifs
IPPIE	:	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettées
LEA	:	Ligue des Etats Arabes
LICUS	:	Low Income Countries Under Stress (don de la Banque Mondiale)
OIF	:	Organisation Internationale de la Francophonie
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONFTP	:	Office National de la Formation Technique et Professionnelle
PCF	:	Post Conflict Fund (don de la Banque Mondiale)
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PIP	:	Programme d'Investissement Public
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le développement
RGPH	:	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SCR	:	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SMP	:	Staff Monitored Programme (Programme de référence)
SNU	:	Système des Nations Unies
UA	:	Union Africaine
UE	:	Union Européenne
UNDAF	:	Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance des agences du système des Nations Unies au développement.
UNDEASA	:	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
UNFPA	:	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	:	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

## I. RESUME ANALYTIQUE

1. Après quatre années de crise politique et institutionnelle dont les manifestations les plus marquantes ont été la sécession de l'île d'Anjouan et le coup d'Etat militaire d'avril 1999, un accord-cadre de réconciliation nationale a été signé, le 17 février 2001 à Fomboni, entre le gouvernement comorien et les différentes parties prenantes. La signature de cet accord dit de Fomboni a mis fin à la crise séparatiste et a ouvert une période de transition qui a conduit à l'adoption, par référendum, d'une nouvelle Constitution consacrant une large autonomie des îles tout en garantissant l'unité nationale, le 23 décembre 2001. Dans la foulée de l'adoption de la nouvelle Constitution, des élections présidentielles ont été organisées et ont permis la mise en place des pouvoirs exécutifs, tant au niveau de l'Union que des îles autonomes. Cependant, le manque d'une définition claire, dans la Constitution, des champs de compétences et prérogatives des différentes institutions avait débouché rapidement sur un conflit de compétences entre les pouvoirs des entités autonomes et celui de l'Union. Ce conflit a fortement perturbé le bon fonctionnement de l'Etat aussi bien au niveau central qu'au niveau insulaire. Sous l'égide de la communauté internationale, le Président de l'Union des Comores et les Présidents des Exécutifs des îles autonomes signent, le 20 décembre 2003, l'Accord de Beit-Salam aux termes duquel les parties comoriennes réaffirment leur engagement à l'Accord de Fomboni et leur détermination à parachever la mise en place des institutions constitutionnelles.

2. Les dispositions transitoires, adoptées dans le cadre de cet Accord, ont conduit à une concertation large des partenaires au développement et à l'idée de mettre en place un Fonds d'appui pour accompagner la réconciliation nationale. Aussitôt après, en droite ligne avec le point 8 de la résolution 58/120 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, les partenaires des Comores se sont réunis à Paris, le 21 janvier 2004, et ont décidé la création d'un Fonds Fiduciaire (FF) pour répondre d'une manière coordonnée, rapide et transparente aux besoins manifestés par les autorités comoriennes dans le cadre du programme transitoire du pays. La responsabilité de la mobilisation effective des ressources pour ce Fonds et de leur gestion a été confiée au PNUD (cf. en annexe 1. la déclaration des partenaires). Il y a lieu de souligner que la mise en place de ce Fonds multi-donateurs - le premier aux Comores d'une telle envergure - a constitué un véritable engagement de la communauté des donateurs à soutenir la volonté politique des Comoriens à parachever le processus de réconciliation nationale. Elle a eu pour objectif de permettre aux partenaires des Comores d'appuyer les efforts de redressement entrepris par le pays et de contribuer au parachèvement de la mise en place des institutions prévues par la Constitution adoptée le 23 décembre 2001.

3. Les principaux contributeurs du Fonds sont pour ce qui est des partenaires bilatéraux, l'Allemagne, la France, la République de Maurice et pour ce qui est des multilatéraux, la Ligue des Etats Arabes, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), l'Union Africaine (UA) et l'Union Européenne (UE).

Il y a lieu de noter que le programme transitoire a bénéficié d'autres apports financiers et techniques hors fonds fiduciaire de la part des partenaires bilatéraux dont la France et multilatéraux dont la Banque Mondiale, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), l'Union Africaine (UA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Les domaines de focalisation retenus dans le cadre du Fonds Fiduciaire ont été :

- L'appui au processus électoral concernant les élections législatives pour les assemblées de l'Union et des îles autonomes,

- L'appui à la mise en place et au fonctionnement des institutions politiques et administratives au niveau de l'Union et des îles autonomes,
- L'appui aux directions des Finances, Budget, Douanes ainsi qu'au Comité d'harmonisation pour la préparation et la mise en œuvre du budget consolidé,
- L'appui à la finalisation de l'élaboration d'un cadre stratégique pour le développement humain durable incluant la préparation de la documentation nécessaire à l'organisation de la Conférence des donateurs (Maurice, décembre 2005),
- L'appui à la consolidation de la réconciliation nationale par le développement de la formation professionnelle.

4. De manière générale, ces axes d'intervention s'inscrivent dans le processus d'accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) notamment le premier objectif visant la réduction de la pauvreté et l'objectif 8 relatif à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. Ils répondent également aux objectifs du plan cadre d'assistance des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et du cadre de coopération de pays 2003-2007 du PNUD pour les Comores.

5. De nombreux acquis ont été enregistrés notamment la réactualisation du Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSCR) ainsi que son Plan d'Action Prioritaire (2006-2009) qui ont servi d'instruments de dialogue avec les donateurs lors de la Conférence de Maurice le 8 décembre 2005. Le Fonds a permis la création d'un mécanisme nationale d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre d'un budget consolidé qui a repris l'essentiel des attributions dévolues au Comité d'Harmonisation durant la période transitoire. Il a permis d'appuyer l'élaboration de projets de cadres organiques de la Fonction Publique comorienne et des textes d'application de la loi portant Statut de la Fonction publique incluant ceux relatifs à la mise en place d'une Haute Autorité de la Fonction Publique. Il a également permis d'accompagner la mise en place et les premiers pas des nouvelles institutions constitutionnelles et ceci par des avis juridiques, la facilitation pour l'établissement de partenariats, le renforcement des capacités de leurs ressources humaines et logistiques, y compris la constitution d'un fond documentaire de référence.

6. La flexibilité du mécanisme retenu dans le suivi de la mise en oeuvre du fonds fiduciaire ainsi que les procédures de gestion mises en place ont permis de donner une réponse adaptée, efficace et efficiente à la situation de sortie de crise qu'a connu le pays, en apportant en cours d'exécution les ajustements requis selon l'évolution de la mise en oeuvre du programme transitoire, dans le cadre des domaines consensuellement identifiés et en accord avec les parties prenantes au Fonds. Les domaines de concentration du Fonds ont été pertinents par rapport au contexte national, aux priorités nationales ainsi qu'au mandat du PNUD, qui en a assuré la gestion en étroite collaboration avec le Commissariat Général au Plan.

7. Dans la mise en œuvre du programme transitoire, les volets liés à la coordination multi bailleurs du Fonds et l'appui conseil ont été également assurés par le PNUD. En effet, le bureau du PNUD a accompagné de manière soutenue le Gouvernement dans la mise en œuvre des différentes composantes du Fonds, impliquant un très large éventail d'interlocuteurs, et notamment dans la formulation des politiques et stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté, dans la préparation de la conférence des partenaires et dans la coordination des actions en vue d'alimenter le dialogue entre les institutions de l'Union et des îles autonomes.

8. Le budget alloué à l'exécution des différentes composantes du projet d'appui au programme transitoire, dans le cadre du Fonds fiduciaire, s'est élevé à US\$ 3 862 583,75. La mise en œuvre du Fonds fiduciaire a pris fin en Septembre 2005 et, en termes de décaissements, son taux d'exécution global est de 98,97%.

Le PNUD a géré, également, deux dons de la Banque Mondiale en appui au programme transitoire, d'un montant total de US\$ 349 400, qui ont financé, en parallèle au fonds fiduciaire, certaines activités du projet.

9 L'adoption du DSCRIP intérimaire, la tenue de la Conférence de Maurice, l'appui en matière d'assainissement de la gestion économique et financière qui devrait permettre la signature prochaine d'un accord avec le FMI du FRPC et l'organisation des élections présidentielles de l'Union constituent autant de résultats probants des appuis fournis au travers du Fonds fiduciaire. Les Comores disposent ainsi d'atouts majeurs pour relancer leur coopération au développement et retrouver la croissance en s'appuyant sur des secteurs clés comme le tourisme, l'agriculture ou l'agroalimentaire. Cela suppose un engagement très fort en matière de bonne gouvernance (valorisation du capital humain, lutte contre la corruption...) et l'affirmation des nouvelles institutions en faveur de l'unité nationale.

10 Ainsi la communauté internationale a su appuyer de manière décisive et coordonnée le Programme transitoire au travers du Fonds fiduciaire qui a permis de jeter les bases susceptibles de favoriser un développement durable. Le Fonds fiduciaire a financé ou facilité l'organisation de toutes les élections prévues par la Constitution dans de bonnes conditions. Les dernières en dates sont les présidentielles de l'Union tenues dans une atmosphère de paix et de réconciliation en mai et juin 2006. Actuellement, toutes les institutions constitutionnelles sont en place. Le Gouvernement Comorien devra maintenant relever deux défis de taille : (i) réussir à mobiliser les ressources promises à la Conférence des donateurs et (ii) renforcer les capacités des ministères sectoriels directement concernés par les programmes prioritaires dans les domaines de la gestion de l'économie, de la programmation et de la planification afin qu'ils puissent être en mesure d'accroître significativement leur capacité d'intervention et d'absorption des fonds promis.

## II. INTRODUCTION

11. La décision de créer un Fonds Fiduciaire d'appui au programme transitoire des Comores a été prise le 21 janvier 2004 par les partenaires au développement de l'Union des Comores pour accompagner la mise en œuvre de l'Accord sur les Dispositions transitoires aux Comores, signé le 20 décembre 2003, au Palais Présidentiel de Beït-Salam. Une mission multibailleurs qui s'est rendue aux Comores en fin janvier 2004 a permis de cibler en accord avec le Gouvernement comorien les domaines prioritaires d'intervention à couvrir par le Fonds Fiduciaire. Ce Fonds a soutenu le processus de réconciliation nationale surtout dans le cadre de l'appui aux efforts de redressement déployés par le pays qui émergeait alors d'une double crise politico institutionnelle sans précédent et au parachèvement des institutions prévues par la constitution adoptée le 23 décembre 2001.

12. Le Fonds Fiduciaire a eu pour objectifs premiers de faciliter la transition en appuyant la mise en place des institutions et de renforcer la gouvernance économique afin de créer les conditions favorables pour relancer le développement économique et social aux fins de consolider la paix, la sécurité et la stabilité du pays. La revitalisation des structures en charge des élections, l'appui à la mise en place et à l'opérationnalisation des organes législatifs et juridictionnel, le renforcement des capacités de l'Etat, l'appui à l'instauration de la bonne gouvernance économique et l'élaboration d'un cadre stratégique pour le développement ont été au centre des principales actions développées dans le cadre de ce Fonds.

13. Le présent rapport retrace les actions mises en œuvre ainsi que les réalisations obtenues. La matrice de référence pour l'évaluation des actions conduites est celle annexée à l'accord signé, le 12 mai 2004, entre le PNUD et le gouvernement comorien pour la mise en œuvre du projet d'appui au Programme Transitoire des Comores. Il faut souligner qu'au cours de l'exécution du Fonds, cette matrice a subi des aménagements suivant l'évolution des acquis de la période transitoire et en accord avec les diverses parties prenantes au travers des concertations assurées notamment dans le cadre du Comité de Suivi du Fonds et de la Cellule Technique de gestion du Fonds.

Le rapport comporte cinq parties. La première partie expose le contexte et la genèse du Fonds et la seconde passe en revue les objectifs, activités et résultats attendus. La troisième partie évalue les produits obtenus dans les différents volets du Fonds en mettant en exergue l'impact et la pérennité. La quatrième partie décrit le rôle clé du PNUD dans la coordination et la gestion du Fonds. La cinquième et dernière partie tire les conclusions et expose les leçons apprises.

14. Ce rapport constitue un document d'information de référence dans lequel le gouvernement, les partenaires au développement et tout autre acteur du développement du pays peuvent retrouver les différentes réalisations en rapport avec les objectifs fixés au Fonds. Il est structuré autour des paragraphes suivants :

- l'analyse du contexte national et les défis auxquels les Comores sont confrontés ;
- la genèse du fonds,
- l'analyse de la pertinence des actions mises en œuvre et les résultats obtenus,
- les différents indicateurs de succès sont passés en revue pour évaluer de manière objective la performance globale,
- la manière dont le Fonds a été gérée,
- le positionnement et le rôle joué par le bureau du PNUD et,
- les conclusions et les leçons apprises.

### **III. CONTEXTE ET GENESE DU FONDS FIDUCIAIRE**

#### ***3.1. Contexte***

15. L'Union des Comores est située à l'entrée Nord du Canal de Mozambique entre l'Afrique orientale et le Nord-Ouest de Madagascar. Elle couvre une superficie totale de 2.236 km<sup>2</sup> répartie sur quatre îles: Ngazidja (Grande-Comore) 1.148 km<sup>2</sup>, Ndzuwani (Anjouan) 424 km<sup>2</sup>, Mwali (Mohéli) 290 km<sup>2</sup> et Maore (Mayotte) 374 km<sup>2</sup>. Au dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 2003, la population résidante aux Comores est estimée à 575 660 habitants, répartie entre les îles : 296.177 à Ngazidja, 243.732 à Ndzuwani et 35.751 à Mwali.

16. Indépendante depuis juillet 1975, l'Union des Comores a connu une instabilité politique et institutionnelle extrêmement préjudiciable à son développement du fait notamment de multiples coups d'Etat qu'elle a enregistrés. Vers la fin des années 90, elle a été confrontée à une grave crise séparatiste, exacerbée par la sécession de l'île de Ndzuwani en 1997 et doublée d'une crise institutionnelle consécutive au coup d'état militaire de 1999, qui avait plongé le pays dans une longue période d'incertitudes politiques et institutionnelles qui a menacé jusqu'à l'existence même des Comores, en tant qu'Etat nation. Au terme de longues négociations entre les différentes parties comoriennes, avec la médiation des représentants de la communauté internationale, un processus de réconciliation nationale a été amorcé, avec la signature de l'Accord Cadre de Fomboni intervenu le 17 février 2001.

17. L'accord de Fomboni a mis fin à la crise séparatiste et a ouvert la voie à la réconciliation nationale. Par la suite, des avancées significatives ont été obtenues : i) une nouvelle constitution a été votée le 23 décembre 2001 qui garantit l'unité nationale tout en accordant une large autonomie aux îles afin de permettre à celles-ci de concrétiser leurs aspirations à administrer et gérer librement leurs propres affaires et à promouvoir leur développement socio-économique ; ii) les élections présidentielles de 2002 ont permis l'installation du Président de l'Union et ceux des îles autonomes ainsi que les gouvernements respectifs. Toutefois, le manque d'une définition claire des compétences de ces différentes institutions avait débouché sur un nouveau conflit sur les prérogatives des entités autonomes et de l'Union. Le 20 décembre 2003, le Président de l'Union et les Présidents des Exécutifs des îles signent l'Accord de Beit-Salam aux termes duquel les parties signataires réaffirment leur engagement à l'Accord de Fomboni et leur détermination à surmonter les différends nés du conflit de compétences et à parachever la mise en place des institutions constitutionnelles, notamment les assemblées de l'Union et des îles.

#### ***3.2. Genèse et finalité du Fonds Fiduciaire***

18. L'Accord de Beit-Salam, parrainé par la communauté internationale, a été le prélude à une concertation des partenaires au développement sur l'idée de mettre en place un « Fonds Fiduciaire » d'appui au programme transitoire. En droite ligne avec le point 8 de la résolution 58/120 de l'Assemblée Générale, les partenaires des Comores se sont réunis à Paris, le 21 janvier 2004, et ont décidé la mise en place du Fonds Fiduciaire dont la gestion a été confiée au PNUD. La finalité du Fonds Fiduciaire est de répondre d'une manière coordonnée, rapide et transparente aux besoins manifestés par les autorités comoriennes dans le cadre du programme transitoire du pays.

19. L'Accord de Beit-Salam a relancé, de manière décisive, le processus de réconciliation nationale, notamment en permettant l'organisation des élections législatives, tenues en mars et

avril 2004, que l'ensemble des observateurs ont jugées libres et transparentes. Aujourd'hui, les Assemblées de l'Union et des îles autonomes sont opérationnelles. Elles ont déjà adopté un certain nombre de lois ayant permis des évolutions significatives dans la consolidation du nouveau cadre institutionnel du pays. Il s'agit entre autres de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle qui est, elle aussi, opérationnelle, de divers textes juridiques et de la loi organique, prévue par l'article 9 de la constitution de l'Union, qui précise les domaines de compétence des îles et de l'Union.

20. Le Fonds Fiduciaire est un des tous premiers programmes multipartenaires d'aussi grande importance mis en place aux Comores. D'une manière générale, ses axes d'intervention répondent aux objectifs du plan cadre d'assistance des Nations Unies (UNDAF) aux Comores et du cadre de coopération de pays Comores/PNUD pour la période 2003-2007, lesquels reposent sur des options stratégiques et des besoins réels. Ils s'inscrivent également dans le processus d'accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) notamment en son premier objectif visant la réduction de la pauvreté et à l'objectif 8 relatif à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

## **IV. OBJECTIFS ET STRATEGIES DU PROJET**

### ***4.1. Objectifs et domaines de focalisation***

21. La description et les modalités de mise en œuvre du Fonds Fiduciaire sont définies dans le document de projet « Appui à la mise en œuvre du Programme Transitoire des Comores » signé entre le Ministre des Relations Extérieures, de la Coopération, de la Francophonie chargé des Comoriens de l'étranger et le Représentant Résident du PNUD. Ce document fournit la justification conceptuelle et technique du projet et décrit les objectifs et produits visés ainsi que les activités et les financements requis et, les indicateurs de succès. Il constitue la base juridique de l'exécution du Projet d'appui au programme transitoire qui spécifie les modalités et les conditions d'exécution sur lesquelles le gouvernement comorien et le PNUD, chargés de gérer le Fonds, se sont mis d'accord. Des conventions de financement ont été signées de manière spécifique entre les divers donateurs contribuant t au FF et le PNUD et/ou le gouvernement dans le cadre de leurs contributions respectives au fonds fiduciaire (Cf. Annexe 2).

22. Les objectifs sont présentés dans le document de base. Les domaines de focalisation retenus dans le cadre du Fonds Fiduciaire ont été principalement :

- L'appui au processus électoral concernant les élections législatives pour les assemblées de l'Union et des îles autonomes,
- L'appui à la mise en place et au fonctionnement des institutions politiques et administratives au niveau de l'Union et des îles autonomes,
- L'appui aux Directions des Finances, Budget, Douanes ainsi qu'au Comité d'Harmonisation pour la préparation et la mise en œuvre du budget consolidé,
- L'appui à la finalisation de l'élaboration d'un cadre stratégique pour le développement humain durable incluant la préparation de la documentation nécessaire à l'organisation de la Conférence des donateurs (Maurice, décembre 2005),
- L'appui à la consolidation de la réconciliation nationale par le développement de la formation professionnelle.

## ***4.2. Stratégies de mise en œuvre***

23. La matrice de référence des actions conduites dans le cadre du Fonds Fiduciaire est celle annexée à l'accord signé. Au cours de l'exécution du Projet, cette matrice a subi des aménagements suivant l'évolution des acquis de la période transitoire en conformité avec les dispositions pertinentes prévues dans le document de projet. D'une manière générale, tous les objectifs et les produits les plus importants du projet ont été maintenus à travers les différents ajustements effectués consensuellement sur la matrice initiale par les structures en charge du suivi du Fonds fiduciaire. Seule la composante « appui à la consolidation de la réconciliation nationale par le développement de la formation professionnelle » a subi des aménagements importants à la demande explicite du gouvernement comorien.

24. L'approche retenue du point de vue stratégie de mise en œuvre comprenait, au niveau du mécanisme de suivi, la mise en place de deux structures :

- Le Comité de Suivi du Fonds Fiduciaire (CSFF) composé des représentants des donateurs participants au Fonds, d'un représentant par île autonome et deux représentants de l'Union - dont le Commissariat Général au Plan chargé de la coordination du Fonds Fiduciaire du côté gouvernement. Le CSFF a pour rôle principal de définir les grandes lignes des activités à financer ainsi que les objectifs à atteindre et de faciliter l'exécution et le suivi sur le terrain des activités retenues.
- La Cellule Technique de Gestion du Fonds Fiduciaire (CTGFF) rassemblant des représentants des donateurs contribuant au Fonds Fiduciaire et ayant pour rôle l'affectation des ressources aux activités retenues par le Comité de Suivi.

25. La stratégie de mise en œuvre adoptée, notamment en ce qui concerne le mécanisme de suivi, était justifiée par le contexte particulier du pays où les nouvelles institutions insulaires et nationales cherchaient encore à définir leurs champs de compétences respectifs, propres et partagés, et à s'entendre sur les responsabilités qui reviennent à chacun des niveaux de gouvernement. Les mécanismes établis ont permis d'assurer la participation active des diverses parties prenantes à la mise en œuvre du Programme Transitoire et de maintenir surtout des échanges continus entre d'une part les partenaires des Comores et d'autre part entre les partenaires et la partie nationale, autour des principaux défis et priorités du pays notamment la préparation de la Conférence des donateurs et la reprise des relations avec les institutions de Bretton Woods.

## ***4.3. Partenaires impliqués et nature de leurs contributions***

26. Les contributeurs du Fonds sont l'Union Européenne, la France, la Ligue des Etats Arabes, l'Union Africaine la République de Maurice, l'Allemagne l'Organisation Internationale de la Francophonie, (tableau 1). Il convient de signaler que la Banque Mondiale a financé certaines activités du projet en appui au programme transitoire par deux dons gérés par le PNUD mais non intégrés au Fonds fiduciaire.

**Tableau 1 : Partenaires du Fonds Fiduciaire et leurs contributions respectives**

Donateurs	Contributions	Unité monétaire	Montant en US\$
Union Européenne	1 740 375	Euro	2 245 083,75
France	650 000	Euro	838 500,00
Ligue des Etats Arabes	400 000	US\$	400 000,00
Union Africaine	150 000	US\$	150 000,00
Maurice	100 000	US\$	100 000,00
Allemagne	50 000	Euro	64 500,00
Organisation Internationale de la Francophonie	50 000	Euro	64 500,00
<b>Total Fonds fiduciaire</b>			<b>3 862 583,75</b>
Banque Mondiale	349 400	US\$	349 400,00 <sup>2</sup>
<b>Ensemble des contributions</b>			<b>4 211 983,75</b>

*Source : PNUD/Divers Accords et Conventions signés entre le PNUD et les donateurs*

## V. RESULTATS, IMPACTS, ET PERENNITE

### 5.1. Composante 1 : Appui au processus électoral en 2004 (pour mémoire)

27. Cette composante a couvert l'appui à la gestion du processus électoral. Elle a consisté en la mobilisation de l'ensemble des ressources destinées à l'organisation des élections législatives et à la supervision des opérations électorales. Cette partie a fait l'objet d'un rapport spécifique qui fournit tous les détails concernant son exécution.

#### 5.1.1. Objectifs, activités et résultats attendus

28. Les objectifs assignés à cette composante ont été de :

- Organiser les élections législatives des îles et de l'Union dans les délais et dans de bonnes conditions de liberté et de transparence,
- Mener des actions de sensibilisation et de plaidoyer envers des publics cibles

29. Les activités développées ont consisté en la fourniture d'un appui technique et logistique aux autorités publiques et à la société civile et à l'accompagnement de la mise en œuvre du processus électoral, la mobilisation des ressources humaines et financières requises et à leur gestion rationnelle. Les autres activités menées ont concerné la production de supports écrits et audio au cours des campagnes électorales et la mobilisation des médias et des organisations de la société civile pour participer aux campagnes de sensibilisation de la population sur l'ensemble du territoire national.

<sup>2</sup> La contribution de la Banque Mondiale est un fonds d'appui au programme transitoire qui ne fait pas partie formellement du Fonds Fiduciaire multidonateurs. Cette contribution est composée d'un don PCF (Post Conflict Fund) d'un montant total de US\$ 250 000 et d'un autre don du LICUS (Low Income Countries Under Stress) Fund d'un montant de US\$ 99 400.

30. Les résultats propres attendus dans la mise en œuvre de cette composante ont été (i) la bonne préparation et l'organisation des élections législatives des îles et de l'Union, (ii) une large mobilisation de la société civile et de la population et (iii) l'élection des députés des assemblées.

### **5.1.2 Réalisations**

31. Les activités menées ont abouti à des résultats visibles parmi lesquels l'élaboration de nombreux supports écrits et radios destinés à la sensibilisation de la population en vue de sa participation aux différents processus électoraux. Des affiches, dépliants et autres livrets spécialement axés sur la promotion des droits civiques ont été conçus, reproduits et largement diffusés. Les élections législatives ont été effectivement organisées de manière libre et démocratique et ont permis la mise en place des Assemblées de l'Union et des îles autonomes. Le taux de participation a dépassé les 60%.

32. La revue des indicateurs clés a montré qu'en terme de résultats le projet a effectivement contribué à une participation accrue de la population au scrutin législatif. Plus de 60% des électeurs ont pris part au vote. A l'exception d'un cas litigieux survenu dans l'île d'Anjouan, assez rapidement réglé par la suite, tous les députés des assemblées ont été élus dans la transparence et la démocratie. En termes d'impact, le pays a vu sa démocratie et sa gouvernance renforcée et consolidée.

### **5.1.3. Contraintes et atouts**

#### **Contraintes**

33. Les contraintes majeures dans la mise en œuvre de cette composante ont été principalement les tiraillements entre les organes investis pour organiser les élections et leurs relations difficiles avec l'autorité politique ou les candidats. Le caractère temporaire de ces organes et les divers conflits qui les traversaient n'étaient pas de nature à faciliter la mise en œuvre des actions prévues dans cette composante et dans les très courts délais assignés. L'on constate que (i) l'absence de structures permanentes dotées de ressources suffisantes et compétentes pour l'organisation des élections fait qu'à chaque consultation électorale des nouvelles commissions électorales sont créées, (ii) le problème des listes électorales ressurgit à chaque consultation électorale du fait de l'absence d'une loi qui prévoit le recensement annuel automatique de tous les citoyens ayant atteint l'âge de voter, (iii) l'absence de campagne soutenue d'éducation pour promouvoir le civisme et la citoyenneté, ne prépare pas les citoyens à remplir leur devoir civique..

Une autre contrainte d'ordre socio-politique, est la participation des femmes aux élections. La tradition politique comorienne et la difficulté pour les femmes d'accéder aux plus hautes fonctions ont fait que les femmes sont encore cantonnées à un rôle de second plan. Malgré les efforts déployés pour identifier et promouvoir la participation des femmes leaders aux élections, très peu parmi elles se sont portées candidates. Une femme seulement siège au parlement national. Un travail important reste à faire.

#### **Atouts**

34. L'organisation des élections législatives est une avancée importante dans l'instauration de la démocratie et la bonne gouvernance. Le projet a fourni un appui substantiel et a contribué au renforcement des structures en charge de gérer les élections : de capacités nationales pour la gestion des élections). Il a permis de développer des actions fortes de sensibilisation de la

population et de mobilisation de la société civile. Le pays a eu un gain appréciable en culture politique à travers cette nouvelle étape électorale. Il importe cependant de :

- intensifier le plaidoyer sur les questions de genre auprès des autorités gouvernementales et de la société civile
- prendre les mesures nécessaires pour la formulation et l'élaboration d'une politique nationale de promotion de la femme.

Les acquis posés dans l'organisation des élections aussi bien législatives (2004) que présidentielles (2006) et qui ont bénéficié de certains acquis de l'organisation du scrutin de 2004, sont une base solide pour les élections à organiser dans le futur. Il y a lieu ici de souligner la participation accrue de la société civile comorienne dans l'observation électorale.

## ***5.2. Composante 2 : Mise en place et fonctionnement des institutions politiques et administratives***

35. Cette composante a concerné l'appui à la mise en place et au fonctionnement des institutions politiques (4 Assemblées et organes juridictionnels ou consultatifs) et administratives (aide à l'équipement et à la réorganisation des administrations au niveau de l'Union et des îles autonomes). La nouvelle Constitution qui a été adoptée par référendum accorde une large autonomie aux îles. La Loi cadre sur la répartition des compétences entre l'Union et les îles a été votée et approuvée en mars 2005. Afin de mettre en œuvre un programme économique et financier ayant en vue la restauration d'une gestion économique crédible et l'accélération des réformes structurelles, le Gouvernement a signé avec le FMI, en février 2005, un Programme de référence (SMP). Ce Programme avait prévu le plafonnement de la masse salariale des agents de l'état incluant les militaires et le personnel de sécurité, et le personnel de la Caisse de retraite des Comores (CRC). Le plafond de la masse salariale, cumulatif à partir du début de l'année calendaire 2005, était fixé à 2.933 millions de francs comoriens au 31 mars 2005, à 5.866 millions de francs comoriens au 30 juin 2005, à 8.800 millions de francs comoriens au 30 septembre 2005 et à 11.732 millions de Francs Comoriens au 31 décembre 2005. Afin d'atteindre les objectifs de ce programme de référence avec le FMI, le gouvernement devait mettre en œuvre des mesures de réduction de la masse salariale dont la mise en place d'une administration publique performante et adaptée au nouvel ensemble comorien, dotée d'une organisation rationnelle avec des postes clairement définis, appuyée par une politique de gestion des agents basée principalement sur la recherche de l'adéquation emploi/qualification. Ce domaine a constitué un volet important de cette composante II dès lors qu'il promeut le changement au sein de la Fonction Publique à même de faciliter l'atteinte d'autres cibles arrêtées dans le cadre du SMP.

### **5.2.1. Objectifs, activités et résultats attendus**

36. Les objectifs assignés à cette composante ont été :
- Appuyer la mise en place et l'opérationnalisation des Assemblées et des organes juridictionnels constitutionnels,
  - Promouvoir la restructuration de la Fonction Publique (FOP) et contribuer à l'élaboration de nouveaux cadres organiques des structures et services publics ainsi que le développement d'un logiciel pour gérer les fonctionnaires par rapport aux nouvelles structures issues des cadres organiques.

37. Les principales activités relatives à la composante ont concerné l'identification des besoins en développement des capacités requises pour le fonctionnement des parlements et d'autres organes juridictionnels ainsi que des appuis techniques et logistiques appropriés. Cela devait contribuer à la mise en place et à l'opérationnalisation des parlements des îles et de l'Union et des organes juridictionnels. Les activités ont porté également sur l'élaboration d'un plan de restructuration et de reprofilage de la fonction publique, et sur des projets de textes devant compléter la loi sur le statut général des fonctionnaires dont le statut particulier des différents corps, mais aussi sur les stratégies de désengagement de l'Etat de certaines activités qui pourraient être confiées aux collectivités locales ou concédées au secteur privé.

38. L'un des résultats attendus de cette composante était de permettre de réaliser une masse budgétaire optimum dans le cadre d'effectifs maîtrisés et répondant aux besoins du nouvel ensemble comorien. Il s'agissait de contribuer à l'avènement d'une administration publique adaptée au nouveau cadre institutionnel, efficace, financièrement soutenable, plus orientée vers la population en encourageant les initiatives et en permettant le secteur privé de jouer son rôle.

### **5.2.2. Réalisations**

39. Concernant l'objectif 1 : les Assemblées des îles et de l'Union ont toutes été mises en place. Grâce au FF, les sièges des parlements de Mohéli et de Grande-Comore ont été réhabilités, rénovés et équipés. Le siège de l'Assemblée d'Anjouan a été équipé. L'apport du FF a contribué à la tenue de la première session extraordinaire (juin 2004) de l'Assemblée nationale et a permis de fournir avis conseils sur l'organisation du travail de l'Assemblée nationale ainsi que des appuis techniques et logistiques conséquents pour l'opérationnalisation du parlement de l'Union et l'appui à sa fonction de législateur. Il en a résulté entre autres, l'élaboration d'un guide des procédures, de l'organigramme ainsi que la révision du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et d'autres textes d'accompagnement ; des projets de loi organique sur les modalités d'élection des députés, le régime d'éligibilité et d'incompatibilité ainsi que les conditions de leur remplacement en cas de vacance de siège. C'est également dans le cadre de la mise en oeuvre de cette composante que l'appui juridique nécessaire a été porté au Gouvernement et à l'Assemblée de l'Union des Comores pour la formulation et l'adoption de la loi électorale. Enfin, un avis conseil a été fourni pour un projet de loi-cadre sur les communes, en égard à la situation existante en ce qui concerne la réglementation communale dans chaque Ile autonome.

Le renforcement des capacités des députés et des personnels des assemblées (par ex : en techniques de rédaction des lois, comptes-rendus et débats) s'est opéré au travers de divers ateliers sur place, participation à des séminaires et fora d'associations de Parlements, parfois en complémentarité avec les contributions parallèles d'autres partenaires/assemblées ou association d'assemblée (ANF, APF, en particulier) et qui ont facilité le renforcement voire la création de partenariats avec d'autres parlements (par ex ; parlement européen), Au niveau du résultat « l'Assemblée de l'Union a été dotée d'un Centre de documentation opérationnel », un fond documentaire et de matériel de classement /archivage a été fourni ; aussi, un recueil d'une compilation des textes législatifs d'ordre général en 2 volumes (1979-2005) a été publié.

De même, le siège de la Cour Constitutionnelle a été réhabilité et ses membres et personnels ont bénéficié des formations et des voyages d'études ainsi que d'appuis pour des publications de recueil de textes fondamentaux et de matériel d'information sur la Cours Constitutionnelle à l'endroit de l'opinion publique.

40. Concernant l'objectif 2 : Elaboration d'un plan de restructuration et de re-profilage de la fonction publique. Dans un contexte caractérisé par l'absence d'une information fiable tant sur le plan des effectifs que sur les masses salariales aux différents niveaux et entités, la composante a contribué à la réalisation d'une étude détaillée sur les effectifs des agents de l'Etat et sur la masse salariale. Elle a permis de reconstituer un fichier consolidé informatisé comprenant tous les agents de la Fonction publique. Une architecture institutionnelle est proposée en relation avec des scénarios de répartition des effectifs de fonctionnaires entre l'Union des Comores et les îles. Une batterie de mesures à prendre a été élaborée et proposée au gouvernement dans le cadre de l'objectif de réduction de la masse salariale annuelle de 14 à 11,7 milliards de KMF. Un programme de revue fonctionnelle de toutes les administrations a été réalisé et a abouti à une proposition des nouveaux cadres organiques rationalisés et qui devront faire l'objet de validation.

41. Les activités réalisées ont porté également sur l'élaboration de projets de textes d'application de la loi sur le statut de la fonction publique mais aussi sur les stratégies de désengagement de l'Etat de certaines activités qui pourraient être confiées aux collectivités locales ou concédées au secteur privé. Des travaux de développement d'un nouveau logiciel de gestion intégrée administrative, financière et organisationnelle des fonctionnaires de l'Etat (Gestion Intégrée des Structures et des Effectifs ou GISE) ont été aussi réalisés. Il est prévu à cette occasion l'installation des quatre centres informatiques dans les quatre entités pour assurer cette gestion. 19 textes d'application prioritaires pour le nouveau statut Général de la Fonction Publique sur un total de 29 sont rédigés. Le service du journal officiel a été équipé du matériel requis pour la publication des textes officiels pertinents.

42. Impact : concernant les indicateurs clés, l'appui technique et logistique fournis aux assemblées des îles et de l'Union et aux autres organes constitutionnels a permis leur opérationnalisation. L'aperçu global des réalisations physiques et financières de cette composante montre que l'apport du projet a été déterminant pour amorcer le fonctionnement des parlements et des autres organes constitutionnels. En terme d'impact, la démocratie parlementaire et les institutions juridictionnelles sont renforcées et consolidées. En ce qui concerne la restructuration et le re-profilage de la fonction publique, l'existence d'un cadre habilitant pour une réduction de la masse salariale et des effectifs, et les textes relatifs à la Haute Autorité de la Fonction Publique à mettre en place rapidement, sont des facteurs pour réussir la réorganisation de l'administration publique pour qu'elle soit une administration efficace et adaptée au nouveau contexte institutionnel

### **5.2.3 Contraintes et atouts**

#### **Contraintes**

43. Le retard accusé dans la mise en place effective de la Haute Autorité de la Fonction publique a été la contrainte majeure, le processus décisionnel au niveau politique ayant été ainsi handicapé et par suite la réalisation de certains produits. L'élaboration de projets de textes organiques portant mission et attribution de services publics tenant compte de la nouvelle répartition des compétences (Art. 9 de la Constitution) n'a pu être réalisée. Un logiciel dédié a été développé pour la gestion intégrée des structures et des effectifs mais ne fonctionne pas encore. Les plans de formation et de perfectionnement et de redéploiement des effectifs ne sont pas encore établis.

44. En effet, le renforcement institutionnel est en butte au retard pris pour mettre en place toutes les institutions prévues par la loi sur le Statut général des fonctionnaires dont la Haute Autorité de la Fonction Publique et le Conseil Supérieur de la Fonction Publique. Pour lever

cette contrainte, le gouvernement devra mettre en oeuvre les textes d'application (statut particulier et la réglementation qui en suivrait).

### **Atouts**

45. Depuis que la Constitution de 2001 consacra l'autonomie des trois Iles, il a été question d'adapter l'Administration aux nouvelles structures institutionnelles, à savoir respecter l'autonomie large de chaque Ile tout en maîtrisant la masse salariale. La composante 2 a permis de rendre disponible des nouveaux cadres organiques des structures et services publics. L'élaboration du plan de restructuration et de reprofilage de la fonction publique devra contribuer à la réduction de la masse salariale totale la fonction publique. Il devra également favoriser la signature d'un programme formel avec le FMI.

46. Les études et évaluations faites sur la maîtrise de la masse salariale, l'état des indicateurs d'opportunité, la nécessité de renforcement de capacité, etc. démontrent la nécessité de mettre en place un programme spécifique sur les effectifs de l'administration publique et sur la masse salariale afférente, sur le long terme, pour mieux fixer l'avenir. La consolidation et la modernisation de la gestion de l'administration de la fonction publique devront être poursuivies de manière à apporter un appui continu à la gestion des structures et des effectifs. Le centre informatique prévu dans chaque entité aura besoin d'être bien enraciné pour en faire un véritable outil de gestion sur tous les plans qui intéressent la carrière des agents (un travail d'inventaire, de vérification, d'harmonisation de mode de rémunérations, de gestion prévisionnelle des effectifs).

### ***5.3. Composante 3 : Poursuite et finalisation du processus d'élaboration d'un cadre stratégique pour un développement humain durable de l'Union des Comores***

47. Cette composante se proposait d'appuyer la finalisation de l'élaboration d'un cadre stratégique pour le développement humain en complément aux appuis précédents, ou en cours, de la Banque Mondiale et du PNUD (Enquêtes des ménages, études sectorielles et thématiques). Par ces activités, elle devait permettre aussi de préparer la documentation nécessaire à l'organisation de la conférence des donateurs en appui au DSRP et la réalisation des objectifs du Millénaire.

#### **5.3.1. Objectifs, activités et résultats attendus**

48. Les objectifs assignés à cette composante ont été de :

- appuyer l'élaboration d'un cadre stratégique pour le développement humain et la préparation de la conférence des donateurs,
- promouvoir le renforcement du système statistique

49. Les activités en rapport avec l'objectif immédiat 1 ont été orientées sur (i) l'appui à la finalisation des enquêtes statistiques pour disposer de données statistiques récentes sur les conditions de vie des ménages, (ii) l'actualisation et l'approfondissement des études aux niveaux sectoriel et thématique à partir des données des enquêtes (iii) la prise en compte des résultats des enquêtes et des études actualisées dans le DSRP et, (iv) la préparation des documents destinés à la conférence des bailleurs des fonds. Les activités en rapport avec l'objectif 2 ont consisté à procéder à une analyse du système statistique et à proposer des actions prioritaires à

mettre en œuvre pour redresser le système. La mise en œuvre devait contribuer au renforcement du système statistique.

50. Les résultats attendus ont été la disponibilité d'une information statistique pertinente sur les conditions de vie des ménages comoriens, l'actualisation du diagnostic sectoriel et du profil de pauvreté, la prise en compte des données actualisées dans le DSCR et, la préparation des documents préparatoires à la conférence des bailleurs des fonds. Dans son 2<sup>e</sup> objectif immédiat, le projet devait contribuer à l'élaboration d'un plan cadre de développement du système statistique.

### 5.3.2. Réalisations

51. Réalisations par rapport à l'objectif 1: l'exploitation préliminaire des enquêtes, incluant le Recensement général de la population et l'enquête agricole, a permis d'enrichir les analyses du DSCR, et de mieux cibler les objectifs intermédiaires de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Des études sectorielles importantes réalisées dans le cadre de la préparation du DSCR ont été actualisées sur la base des données issues de ces enquêtes. Ces études ont contribué à la mise à jour à jour du DSCR et notamment le diagnostic sectoriel et profil de pauvreté ont été réactualisés et affinés.

52. D'autres documents portant sur les stratégies sectorielles dans les domaines prioritaires du DSCR ont été élaborés en tenant compte des nouvelles données des enquêtes. Par ailleurs, des missions internationales ont aussi apporté des appuis significatifs à l'élaboration du DSCR, concernant surtout le cadrage macroéconomique et les perspectives de croissance à long terme et l'intégration de la dimension commerce international dans le DSCR intermédiaire.

53. Après la réactualisation du DSCR intermédiaire, son plans d'action prioritaires pour la période 2006-2009 a été élaboré ainsi que le programme d'investissement public (PIP) conséquents. Ces documents qui ont été élaborés selon un processus participatifs impliquant les Comités d'Orientation mise en place dans les îles ont été validés par des ateliers nationaux et adoptés par le Gouvernement. Le DSCR intermédiaire finalisé et adopté a été publié en octobre 2005, et a été largement diffusé.

54. Il a été convenu que le DSCR actualisé et son plan d'action 2006-2009 constituaient les documents de base de la Conférence des partenaires à l'issue d'un atelier national sur le cadrage de la conférence, atelier qui a été appuyé par un consultant international spécialisé dans l'organisation de telles assises. Le Fonds fiduciaire a permis de produire d'autres documents importants pour la Conférence comme le document de plaidoyer et un document portant synthèse du DSCR intermédiaire. Le document de plaidoyer intitulé « *Pérenniser l'unité nationale par le développement économique* » a joué un rôle fondamental dans la promotion de la Conférence. La conférence s'est tenue le 8 décembre 2005 à Maurice, et a enregistré des résultats importants en matière d'annonces de contributions et de reconnaissance au plan international des acquis des Comores en matière de consolidation de la réconciliation nationale et affermissement de l'Etat de droit . Le DSCR et son plan d'action ont été unanimement reconnus lors des cette Conférence comme étant des documents de qualité qui devraient permettre à l'Union des Comores de relancer son développement.

Pour consolider ces acquis, le PNUD accompagne le Gouvernement dans la mise en place et l'opérationnalisation d'un mécanisme de suivi de la conférence.

55. Dans la perspective de renforcer la prise en compte du genre dans le DSCR, une mission d'expertise financée par le FNUAP a été chargée de rédiger une note stratégique d'intégration

du genre dans le DSCRP intérimaire, en avril 2006. Les orientations de cette note ont été adoptées au cours d'un atelier national, et permettront aux autorités de prendre des mesures concrètes en faveur de l'égalité des hommes et des femmes dans tous les documents de politique de développement.

56. Réalisations par rapport à l'objectif 2 : Promouvoir le renforcement du système statistique. Cet objectif n'a pas été atteint pour des raisons liées à l'insuffisance des fonds disponibles. En effet, la cellule technique de gestion du fonds fiduciaire (CTGFF) lors de sa réunion du 26 juillet 2004 a estimé que certaines composantes du programme étaient moins urgentes, et pourraient être mises en œuvre en dehors du Fonds fiduciaire. Ainsi, au regard des limites des fonds disponibles, les produits attendus du projet ont été classifiés en priorité A (priorité forte), priorité B (priorité moyenne) et priorité C (priorité faible). Le renforcement du système statistique, malgré l'importance qui lui a été reconnue, fut classé en priorité dite B avec l'ensemble de la composante 3 sauf le volet « préparation de la conférence des bailleurs » qui fut classé en priorité A. Il faut souligner ici que la capacité d'absorption du gouvernement par rapport au renforcement du système statistique étant réduite, il était effectivement difficile de maintenir ce dernier aspect en priorité A étant donné la durée limitée du Fonds fiduciaire.

57. Il y a lieu de noter toutefois que l'Union des Comores bénéficie de l'appui d'AFRISTAT pour le développement de son système statistique au travers notamment du projet du Bureau Régional Afrique du PNUD (BRA ou RBA en Anglais) exécuté par le département des affaires économiques et sociales (DAES ou DESA en Anglais) de l'ONU. Ce projet a pour objectif de promouvoir, dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne, des systèmes d'information appropriés, cohérents et efficaces permettant de répondre aux besoins de production et d'analyse d'indicateurs pertinents pour le suivi et évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

58. Impact : La mise en œuvre de cette composante a été un activateur dans l'établissement des nouvelles bases du développement humain durable de l'Union des Comores. En développant le fond des connaissances sur la situation de la pauvreté dans le pays et en contribuant à asseoir une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, elle a permis d'identifier les axes prioritaires d'intervention et un plan d'action qui devraient permettre d'amorcer le développement du pays. La mobilisation et l'engagement pris par la communauté internationale lors de la conférence des donateurs constituent le gage de la pertinence des choix opérés dans le DSRP.

### **5.3.3. Contraintes et atouts**

#### **Contraintes**

59. Les contraintes majeures sont celles liées à la disponibilité des données statistiques fiables, récentes et ventilées selon des dimensions spécifiques, notamment le genre. Certes les dernières grosses enquêtes de 2003 et 2004 a permis de répondre partiellement à ces besoins en données statistiques pertinentes mais il reste des domaines importants où ces données font cruellement défaut. D'autres insuffisances qu'il faudrait relever sont liées aux méthodologies de consultation de la population, en majorité analphabète, sur des documents aussi importants écrits en langue étrangère. Il nous semble judicieux de réfléchir sur des outils de consultation adaptés au milieu socioculturel (ce genre de réflexions est en cours au niveau du CIRAM à Madagascar, et pourrait être relayé par l'Université des Comores). On peut aussi relever à cet égard l'insuffisance des financements du programme transitoire..

#### **Atouts**

60. Le DSCRCP a servi d'outil de mobilisation de ressources à la Conférence des bailleurs de fonds du 8 décembre 2005 à Maurice. Cette conférence a été un succès du Gouvernement et des partenaires impliqués dans le processus de réconciliation nationale ; elle a réuni plus de 50 pays et organisations partenaires et enregistré des annonces de financement à hauteur de \$158 millions dont 99,60% du financement acquis correspondent à des dons. A ce montant s'ajoutent les annonces non chiffrées et l'assistance technique promise évaluées autour de 60 millions de dollars. Grâce à cette Conférence, une partie non négligeable du Programme prioritaire a pu enregistrer d'importantes annonces de financement. Par ailleurs, cette conférence a permis à l'Union des Comores d'échanger avec ses partenaires sur son programme de développement et de relancer sa coopération au développement.

61. Le DSCRCP intérimaire demeure le document de référence pour le développement socio-économique du pays. Les mécanismes de consultation mis en place dans le cadre de l'élaboration du DSCRCP au niveau régional et national ont permis de rapprocher les îles et les régions dans un dialogue constructif en faveur de l'unité nationale, et d'amoindrir le climat de méfiance et d'isolement. Les importantes études réalisées ont contribué à mieux cibler les objectifs de développement et à définir des perspectives de croissance plus pertinentes.

62. D'autres effets positifs enregistrés dans la mise en œuvre de cette composante sont :

- l'engagement unanime des autorités de l'Union et des îles et de toute la population à sortir le pays de la crise socioéconomique en respectant les échéances fixées dans les accords de Fomboni et de Beit Salam
- la participation effective des gouvernements de l'Union et des îles et des organisations de la société civile dans l'élaboration du DSCRCP et son appropriation
- l'adhésion de la communauté internationale aux priorités contenues dans le DSCRCP et au plan d'action qui en découle et son accompagnement permanent du processus de réconciliation nationale.

#### ***5.4. Composante 4 : Appui aux Directions des Finances, Budget, Douanes ainsi qu'au Comité d'Harmonisation pour la préparation et la mise en œuvre du budget consolidé,***

63. Il s'agissait, à travers cette composante, essentiellement de contribuer à la mise en œuvre d'une politique budgétaire permettant le retour progressif à l'orthodoxie financière afin de favoriser la reprise de la coopération du pays avec les institutions de Bretton Woods, notamment le FMI et faciliter ainsi l'accès du pays aux mécanismes internationaux de financement du développement incluant l'IPPTE. L'appui du Fond Fiduciaire devait contribuer notamment à renforcer les capacités des structures en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre du budget pour habilitier le pays à négocier un programme avec le FMI en vue de placer la conférence des partenaires sous de bonnes auspices. Le besoin de financement se focalisait essentiellement au niveau du suivi du budget consolidé 2004 et de l'élaboration de la loi de finances 2005.

##### **5.4.1. Objectifs, activités et résultats attendus**

64. Les objectifs assignés à cette composante ont été l'appui aux structures comoriennes chargées des finances, du budget et des douanes ainsi qu'au Comité d'harmonisation dans la préparation et la mise en œuvre du budget consolidé et à l'harmonisation des tarifs douaniers. La composante devait contribuer à l'élaboration des budgets des îles et de l'Union ainsi que

celle d'un budget consolidée. La composante devait contribuer à constituer une masse critique de ressources humaines performantes dans l'établissement et la mise en œuvre du budget consolidé. Il s'agissait surtout de renforcer les capacités techniques et opérationnelles des structures chargées de la conception et de la mise en œuvre du budget de l'Etat (finances, impôts, douanes, trésor, comité budgétaire etc.)

65. Les actions préconisées dans le cadre de cette composante consistait à :

- appuyer les travaux du Comité d'harmonisation et du Conseil de Direction des Douanes (CDD),
- appuyer le CDD dans l'harmonisation des tarifs et des procédures
- Mettre en place une comptabilité matière concernant notamment la vente de timbres fiscaux, de passeports et autres visas
- mettre en place un fichier des contribuables
- mener une étude sur les dysfonctionnements des services douaniers et appuyer la mise en œuvre des recommandations conséquentes
- appuyer l'élaboration et la diffusion d'un manuel de préparation et d'exécution du budget incluant la nécessaire harmonisation des nomenclatures budgétaires avec celles des rubriques comptables.
- renforcer les capacités de la Direction de la Statistique pour la centralisation et le traitement des données pertinentes
- renforcer les capacités des services pertinents pour la collecte des données de routine requises par la Direction de la Statistique
- mettre en œuvre du plan de formation des agents chargés de la préparation et de l'exécution du budget consolidé,
- fournir une assistance technique.

66. Le principal résultat attendu était la mise en place d'un mécanisme fonctionnel devant permettre la préparation et la mise en œuvre du budget consolidé. Il faut souligner que cet aspect constituait une condition critique pour la reprise de la coopération avec le FMI.

#### **5.4.2. Réalisations**

67. La composante a fourni un appui effectif aux structures nationales des ministères de Finances ainsi qu'au Comité d'Harmonisation pour la préparation et la mise en œuvre du budget consolidé 2004 et pour la préparation de la loi de finances de 2005. Un Comité budgétaire a été mis en place pour remplacer le Comité d'harmonisation au terme du mandat de ce dernier et a permis l'élaboration et diffusion d'un manuel de préparation et d'exécution du budget. Ce Comité, présidé par le Directeur du Budget de l'Union, rassemblait les responsables des Directions du Budget, des Impôts, des Douanes et du Trésor de l'Union et des îles autonomes. La structure a permis une meilleure articulation entre le centre et les entités décentralisées dans les affaires budgétaires et elle a bénéficié d'un appui technique et logistique conséquent de la part du projet. La loi de finances 2005, respectueuse de l'unité budgétaire du pays, a été élaborée et adoptée.

68. Un accent particulier a été mis pour renforcer les capacités du Comité Budgétaire en matière de collecte, de centralisation et de traitement des statistiques requis pour les programmes avec les partenaires, notamment le FMI et la Banque Mondiale. Les structures impliquées dans le Comité budgétaire ont obtenu un appui technique pertinent à ce propos et ont vu leurs capacités en matière de traitement de l'information et communication renforcées par la fourniture d'équipements informatiques et bureautiques appropriés. Le projet a fourni également une assistance technique aux structures des îles autonomes et de l'Union chargées de

l'élaboration, de l'exécution du budget consolidé dans l'élaboration du budget consolidé et dans la préparation des missions majeures du FMI.

69. Par ailleurs, cette composante a contribué à la mise en place d'une comptabilité matière, en droite ligne avec les recommandations de l'audit de l'exécution du budget transitoire de 2004 qui a été financé sur les fonds parallèles de Banque mondiale gérés par le PNUD en appui au programme transitoire. Cet outil a permis d'améliorer les recettes et de limiter les déperditions des fonds générés par la vente de timbres fiscaux, de passeports et autres visas. Des activités de renforcement des capacités techniques des ressources humaines des structures nationales impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre du budget, notamment des ateliers de formation, ont été réalisées .

70. Impact : Outre la facilitation pour l'élaboration et le suivi du budget consolidé, le Comité budgétaire mis en place a permis de maintenir un dialogue fructueux entre les diverses entités budgétaires (Union et îles autonomes) et a joué un rôle déterminant dans l'amélioration des relations du pays avec le FMI. La signature, en février 2005, d'un programme de référence du pays avec le FMI doit beaucoup à l'appui apporté par le Fonds fiduciaire à cette structure.

### **5.4.3. Contraintes et atouts**

#### **Contraintes**

71. Les services en charge du budget souffrent d'un déficit en ressources humaines. Les principales faiblesses et défis dans la préparation et la mise en œuvre du budget consolidé sont en rapport avec le besoin de suivre un processus budgétaire rigoureux avec des ressources humaines techniquement limitées. L'intervention du Fonds fiduciaire a permis de pallier à certaines faiblesses institutionnelles et techniques qui doivent être adressées par des actions spécifiques pour assurer la pérennisation des acquis. D'ailleurs, avec la fin du Fonds fiduciaire, le Comité budgétaire est devenu moins actif et le programme de surveillance semble battre quelque peu de l'aile. La mise en œuvre de cette composante a souffert aussi du manque de collaboration spontanée entre les services du budget des entités autonomes et ceux de l'Union ainsi que de l'insuffisance des ressources allouées dans le cadre du Fonds fiduciaire dans ses différents volets.

#### **Atouts**

72. La composante a contribué à amorcer le retour à une orthodoxie financière et budgétaire et cela malgré les capacités limitées des services chargés de la conception et de la mise en œuvre du budget de l'Etat (finances, impôts, douanes, trésor, comité budgétaire etc.). Les actions ont permis de renforcer les compétences techniques d'un nombre appréciable de personnel ( budget, trésor, impôts et douanes) dans l'établissement et la mise en œuvre du budget consolidé. Il a été élaboré un programme de formation et de perfectionnement des cadres dont l'exécution devra être poursuivie en vue de faire acquérir aux services en charge du budget des compétences nouvelles qui vont leur permettre de mieux assurer leurs missions.

### ***5.5. Composante 5 : Renforcement des acquis de la réconciliation nationale par le développement de la formation professionnelle des jeunes désœuvrés.***

73. Cette composante devait renforcer le processus de réconciliation nationale par le développement de la formation professionnelle (apprentissage de métiers de base) dans les centres de formation professionnelle sur les trois îles en direction notamment des jeunes déscolarisés.

#### **5.5.1. Objectifs, activités et résultats attendus**

74. Les objectifs de la composante étaient la mise en place d'un système de formation professionnel performant. Il s'agissait de contribuer à l'obtention des produits tels que, d'une part, l'établissement d'un cadre de référence pour la formation professionnelle et, d'autre part, l'aménagement et l'équipement de certains centres de formation professionnelle et au lancement des actions de formation professionnelle et de réinsertion.

75. Les activités de cette composante ont été revues, à la demande du gouvernement, et focalisés sur l'élaboration d'un cadre de référence pour le développement de la formation professionnelle. Les ressources affectées initialement à cette composante ont été conséquemment révisées à la baisse.

#### **5.5.2. Réalisations**

76. Sur la base des orientations du DSCRП relatives aux secteurs porteurs de croissance et de revenus, ainsi que les priorités définies en matière de formation professionnelle dans ce document de stratégie, deux importantes études sont réalisées par la CAAS (Cellule de réflexion d'analyse et de suivi) portant sur (i) le diagnostic de la formation technique et professionnelle et sur (ii) le cadre stratégique de la formation technique et professionnelle. Ces études ont bénéficié de l'appui de deux experts internationaux, respectivement conseiller en développement, et spécialiste en élaboration de programmes de formation et d'outils pédagogiques. Une ébauche du profil de la formation technique et professionnelle (FTP) à moyen et long terme est incluse dans l'étude du cadre stratégique. Les autres études qui ont servi à l'établissement du diagnostic sont :

- *Pauvreté, Inégalité et marché du travail dans l'Union des Comores*, Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, PNUD, 2005,
- *Enquête sur la structure de l'emploi salarié et la formation professionnelle*, Ministère de l'économie, du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, PNUD/BIT, juin 2001.

77. Les documents élaborés ont été validés et adoptés au cours d'ateliers régionaux et nationaux par les mécanismes mis en place par le Commissariat Général au Plan (CGP) dans le cadre de l'élaboration du DSCRП. Ces ateliers ont aussi défini les secteurs prioritaires de formation et les filières à intégrer dans les centres de formation. Ces orientations ont permis aux experts internationaux d'élaborer des outils pédagogiques pratiques, utilisables dans la formation à certains métiers.

### 5.5.3. Contraintes et atouts

#### Contraintes

78. Les contraintes majeures au développement de la FTP sont principalement (i) les insuffisances du cadre légal, (ii) l'application discordante des compétences liées à la gestion de la FTP, (iii) l'étroitesse du marché de l'emploi et l'absence de données récentes sur le secteur, l'insuffisance du personnel d'encadrement et des formateurs locaux et, (iv) l'ampleur des coûts des investissements en infrastructures et en équipement. Il faut souligner également que le mécanisme en charge de coordonner la FTP au niveau national (ONFTP) est contesté par les responsables des îles pour des raisons d'exercice de compétences.

#### Atouts

79. Les orientations définies dans le cadre stratégique de la FTP sont des atouts importants pour la relance de la FTP et elles permettront au Gouvernement de négocier de nouveaux projets d'ouverture de centres pour les jeunes désœuvrés. Les propositions qui y sont contenues, relatives au nouveau cadre légal de la FTP, serviront de base de réflexion sur la finalité du système éducatif en matière de développement.

80. On note aussi la grande volonté des autorités à tous les niveaux d'agir pour la relance de la FTP, dont les objectifs sont relayés dans le DSCR et le PIP, et la création des mécanismes de concertation mis en place dans le cadre de l'élaboration du DSCR qui ont favorisé le dialogue et le consensus entre les différents intervenants dans la FTP, à tous les niveaux.

## VI. Rôle du PNUD

81. Le PNUD a été chargé de fournir aux entités nationales chargées de l'exécution des activités, l'appui technique requis pour la mise en œuvre du programme transitoire. Il a reçu pour mission de :

- Mobiliser, assurer la répartition et suivre de manière permanente l'utilisation des ressources mises à disposition dans le cadre du FF,
- veiller à ce que l'exécution des différents volets du Fonds s'opère dans les meilleures conditions d'efficacité et suivant le calendrier et les arrangements convenus,

82. Le PNUD a ainsi joué un rôle central dans la coordination multi bailleurs du Fonds. Il a su gérer la diversité des fonds alloués. Il a utilisé les divers atouts dont il dispose en matière de gestion de projet et de coordination de l'aide pour permettre aux autorités et aux partenaires nationaux et internationaux de répondre aux nombreux défis rencontrés dans le cadre de l'exécution du projet. Le PNUD a préfinancé sur ses ressources propres certaines activités urgentes inscrites au Fonds fiduciaire en vue de permettre le respect des échéances fixées, notamment concernant les élections législatives de 2004. Ceci a été possible grâce à la flexibilité du mécanisme de gestion des fonds alloués au FF.

Face à des contraintes de tous ordres, le bureau du PNUD a joué un rôle soutenu d'appui au Gouvernement dans la mise en œuvre des différentes composantes du Fonds notamment dans la formulation des politiques et stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté et dans la coordination des actions en vue d'alimenter le dialogue entre les institutions de l'Union et des îles autonomes.

83. Bien que globalement les acquis obtenus contribuent à asseoir les bases d'un développement humain durable pour le pays, l'ensemble des bailleurs de fonds devra maintenir son appui et son accompagnement dans la mise en œuvre des réformes et des investissements nécessaires au développement économiques et politique. Le PNUD qui a confirmé ses compétences et capacités en matière de coordination de l'aide devra continuer à jouer un rôle majeur en vue de soutenir l'Union des Comores face aux importants défis auxquels elles sont confrontées. Ces défis sont, entre autres :

- la mise en place d'un mécanisme de suivi des conférences internationales,
- la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de mobilisation des ressources,
- l'opérationnalisation du DSRP.

## VII Conclusions et Perspectives pour l'avenir

84. La mise en place du Fonds Fiduciaire a constitué un véritable engagement de la communauté des donateurs à soutenir la volonté politique des Comoriens de parachever le processus de réconciliation nationale. La flexibilité du mécanisme de suivi ainsi que les procédures mises en place pour la gestion du Fonds ont permis de donner une réponse adaptée, efficace et efficiente à la situation de sortie de crise qu'a connue le pays. Les domaines de concentration du Fonds ont été pertinents par rapport au contexte national, aux priorités nationales ainsi qu'au mandat, à l'expertise du PNUD qui a assuré la gestion du Fonds en étroite collaboration avec le Commissariat Général au Plan.

85. Dans l'ensemble, le Fonds fiduciaire a contribué à appuyer les efforts nationaux de redressement et de relance du développement par notamment des activités qui soutenu la création d'un environnement favorable et, en particulier, la mise en place et l'opérationnalisation des institutions du nouveau cadre institutionnel, le retour à la normalité constitutionnelle et le consolidation du cadre stratégique pour le développement. Les outils et mécanismes mis en place ont permis d'assurer une gestion efficace de la période transitoire et de jeter les bases du développement institutionnel futur de la nouvelle Union des Comores. En décidant la mise en place du Fonds, les partenaires au développement des Comores ont su répondre d'une manière coordonnée, rapide et transparente aux besoins manifestés par les autorités comoriennes pour la période de transition. Les processus électoraux ont tous été menés à leurs termes grâce à la mobilisation de l'ensemble des ressources destinées à leurs organisations et à la supervision des opérations électorales. Aujourd'hui, l'essentiel des institutions constitutionnelles sont mises en place et la loi organique fixant les domaines de compétences entre les îles et l'Union a été adoptée. Les élections présidentielles de mai 2006 permettent au pays d'ouvrir une nouvelle page de son histoire. L'appui substantiel apporté aux structures comoriennes chargées des finances, du budget et des douanes ainsi que le comité d'harmonisation à la préparation et à la mise en œuvre du budget consolidé 2004 et 2005, et à l'harmonisation des tarifs douaniers, a été déterminante dans la reprise des négociations avec le FMI et le processus devant conduire à la signature d'une FRPC.

86. Grâce à l'appui du Fonds Fiduciaire, le pays a actualisé cadre stratégique de référence pour le développement, la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (DSCRPI) pour organiser de façon ordonnée ses actions et les efforts des partenaires au développement en faveur de la relance d'une croissance économique forte indispensable à la réduction de la pauvreté. Un plan d'action prioritaire du DSCRPI pour la période 2006-2009 a

également été élaboré et adopté. Ainsi la capitalisation des acquis du Programme Transitoire a grandement facilité l'organisation de la Conférence des donateurs de Maurice.

87. Enfin, le Gouvernement appuyé par la communauté internationale dans le cadre du Fonds fiduciaire, a réalisé un vaste travail de diagnostic du secteur de la Formation Technique et Professionnelle et élaboré un plan stratégique à moyen et long terme en matière de FTP qui prend en compte les secteurs porteurs de croissance définis dans la SCRP. Ce volet est d'une importance capitale pour le pays. Son financement et sa mise en œuvre peuvent contribuer à l'ouverture de centres de formation professionnelle en direction des jeunes déscolarisés.

88. Les institutions du nouveau cadre constitutionnel sont désormais opérationnelles. L'appui du fonds fiduciaire leur a permis de disposer de locaux et de matériels administratifs et d'équipements nécessaires. Ces jeunes institutions ont bénéficié également d'actions de renforcement de leurs capacités marquées notamment par des appuis techniques et des actions de formation en faveur des parlementaires, de membres de la Cours constitutionnelles et de leur personnel administratif ainsi que d'autres cadres techniques.

89. Le renforcement de la bonne gouvernance s'est amorcé avec les nouvelles procédures de gestion des finances publiques et l'adoption de la nouvelle loi sur le statut de la fonction publique. Quant à l'équité socioculturelle, elle a connu un début de matérialisation à travers l'adoption de la loi organique sur le partage des compétences, et à travers les mécanismes de concertation régionale et nationale mis en place par le Commissariat Général au Plan dans le cadre de l'élaboration du DSCR. Ces mécanismes doivent être pérennisés et renforcés pour promouvoir le plan d'action de la SCRP, et servir d'interface pour toute négociation ou mise en œuvre de programme ou projet de développement concernant le développement équitable des îles.

Pour consolider les acquis du Fond Fiduciaire le pays doit se doter d'une administration publique performante et qui réponde aux besoins du pays. Un autre domaine, déjà identifié comme prioritaire dans le cadre du Fond Fiduciaire est la formation professionnelle. Il s'agit là de domaines très importants et qui méritent une attention particulière de la part des partenaires dans le cadre de la pérennisation des acquis du Fonds Fiduciaire.

## **VIII. LISTE DES ANNEXES**

---

- ANNEXE 1 : Déclaration des partenaires des Comores ;
- ANNEXE 2 : Conventions de financement signées de manière spécifique entre les donateurs et le PNUD ;
- ANNEXE 3 : Rapport financier provisoire sur l'exécution du fonds fiduciaire ;
- ANNEXE 4 : Présentation succincte des principaux résultats du Programme Transitoire aux Comores.

## ANNEXE 1 : DECLARATION DES PARTENAIRES DES COMORES

---

### ACCORD POUR LA CONSTITUTION D'UN FONDS FIDUCIAIRE POUR LES COMORES

-----#-----

Les Partenaires des Comores, représentés par l'Union Africaine, le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, la Commission Européenne, l'Organisation Internationale de la Francophonie, le Programme des Nations Unies pour le Développement, la Ligue des Etats Arabes, la République d'Afrique du Sud, la République de Maurice et la République Française, réunis le 21 janvier à Paris.

1. Saluent l'accord intervenu à Moroni le 20 décembre sous l'égide de l'Union Africaine, entre le Président de l'Union des Comores et les Présidents des îles autonomes sur les dispositions transitoires pour la poursuite du processus de Fomboni,
2. **La création d'un fonds fiduciaire pour appuyer le processus de réconciliation aux Comores a été décidée.**
3. Ce fonds est destiné à faciliter la transition vers la mise en place des institutions définitives et à renforcer la bonne gouvernance économique.
4. Les ressources du fonds serviront à financer le programme transitoire issu des accords entre l'Union et les îles autonomes dans le cadre du processus de négociation parrainé par l'Afrique du Sud. Les activités spécifiques ci-après sont couvertes par le fonds :
  - l'appui au fonctionnement des institutions administratives durant la période de transition ;
  - le processus des élections législatives à travers la révision des listes et des cartes électorales, le soutien des commissions nationales des élections et le déroulement proprement dit des élections ;
  - le renforcement de la bonne gouvernance à travers l'appui à la mise en place des assemblées des îles et de l'Union, l'appui à la cour constitutionnelle et à la justice et l'équipement des structures administratives œuvrant notamment dans la gestion de l'économie et des finances ;
  - l'appui à la préparation d'un budget consolidé ;
  - la préparation d'un cadre stratégique permettant de consolider les résultats de la période transitoire et de définir des orientations socio-économiques pour le développement durable de l'Union des Comores.
5. Le fonds fiduciaire sera mis en œuvre sur la période qui s'étend entre la signature de l'accord de Moroni du 20 décembre entre l'Union des Comores et les îles autonomes sur les arrangements de la période transitoire pour l'achèvement du processus de Fomboni, et la mise en place effective des nouvelles institutions. Cette période ne dépassera pas mars

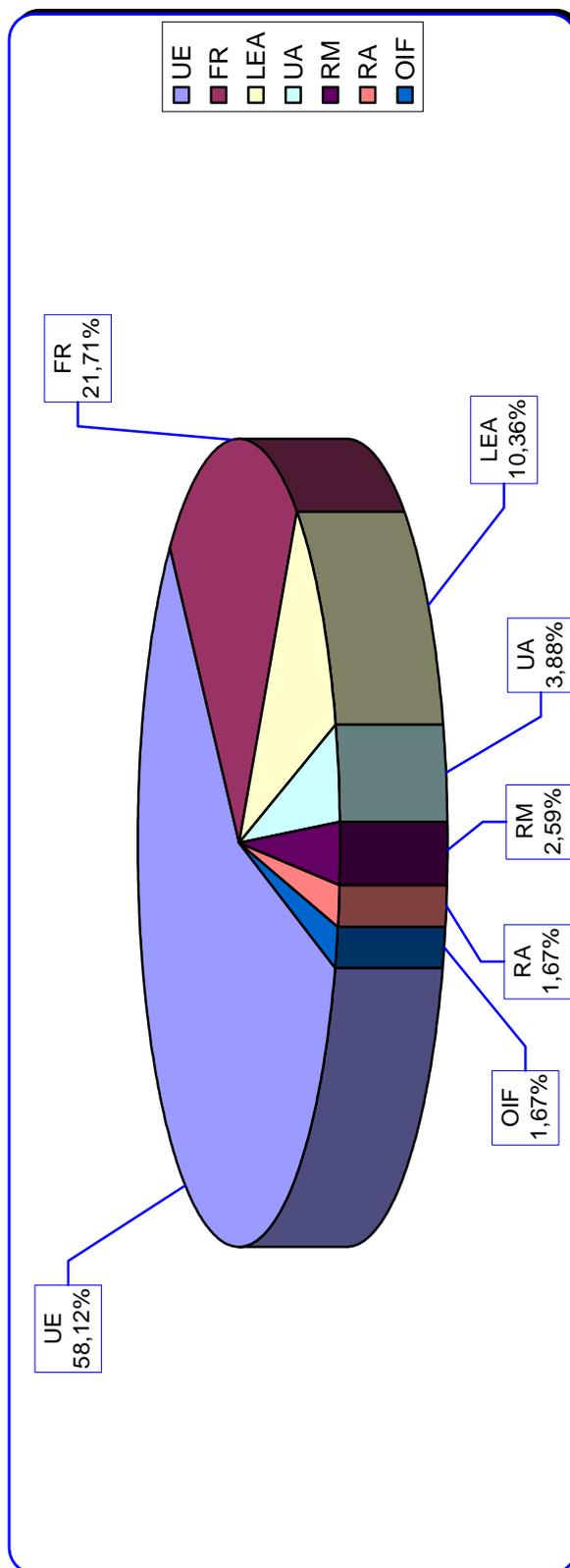
2005. Le fonds fiduciaire contribuera plus particulièrement à la tenue des élections, à la mise en place des assemblées, au vote des lois organiques de répartition des compétences, à l'adoption d'un budget consolidé pour 2005 et à la préparation d'un programme d'assistance économique appuyé par les institutions financières internationales.

6. Le Fonds Monétaire International non contributeur au fonds fiduciaire, apportera son concours par la fourniture d'une assistance technique dans le domaine de la gestion économique et financière en conformité avec les objectifs du Fonds Monétaire International.
7. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sera responsable de la mobilisation et de l'utilisation des ressources du fonds. Il gèrera les ressources selon ses propres règles et procédures en matière de dépenses et rendra compte aux participants au fonds, dans les formes requises par l'une ou l'autre partie, de l'utilisation des ressources au regard des objectifs et résultats retenus.
8. Il est créé un comité de suivi du fonds fiduciaire, dont le rôle est de définir dans les grandes lignes les activités à financer ainsi que les objectifs à atteindre, et de faciliter l'exécution et le suivi sur le terrain des activités retenues. Ce comité est composé des représentants des donateurs participants au fonds, d'un représentant par île et de deux représentants de l'Union des Comores.
9. Il est mis en place une cellule technique de gestion du fonds fiduciaire, dont le rôle est de procéder à l'affectation des ressources aux activités retenues par le comité de suivi. La cellule technique de gestion est composée exclusivement des représentants des donateurs contribuant au fonds.
10. Le PNUD soumettra à l'appréciation du comité de suivi un rapport technique et financier trimestriel et un rapport final. Il préparera tout rapport ponctuel qui pourrait être demandé par un ou plusieurs participants au fonds.
11. Une mission conjointe des Partenaires se rendra aux Comores du 27 janvier au 3 février pour déterminer la nature et le montant des besoins à financer par le fonds fiduciaire. Les modalités et le montant de la contribution de chacun des donateurs seront arrêtés à l'issue de cette mission.

Fait à Paris le 21 janvier 2004

## ANNEXE 2 : CONVENTIONS DE FINANCEMENT SIGNÉES DE MANIÈRE SPÉCIFIQUE ENTRE LES DONATEURS ET LE PNUD

#	Donateurs	Sigles	Contribution	Unité monétaire	Montant en US\$	%	Date de signature	Date d'expiration
1	Union Européenne	UE	1 740 375,00	Euro	2 245 083,75	58,12%	15-oct-04	30-sept-05
2	France	FR	650 000,00	Euro	838 500,00	21,71%	23-févr-04	30-sept-05
3	Ligue des Etats Arabes	LEA	400 000,00	US\$	400 000,00	10,36%	09-mars-04	30-sept-05
4	Union Africaine	UA	150 000,00	US\$	150 000,00	3,88%	22-avr-04	31-mars-05
5	Maurice	RM	100 000,00	US\$	100 000,00	2,59%	16-mars-04	31-mars-05
6	Allemagne	RA	50 000,00	Euro	64 500,00	1,67%	20-févr-04	31-déc-04
7	Organisation Internationale de la Francophonie	OIF	50 000,00	Euro	64 500,00	1,67%	08-mars-04	31-mars-05
	<b>Total</b>				<b>3 862 583,75</b>	<b>100,00%</b>		



## ANNEXE 3 : RAPPORT FINANCIER PROVISOIRE SUR L'EXECUTION DU FONDS FIDUCIAIRE<sup>4</sup>

### Note introductive

1. Ce rapport établit un bilan détaillé de l'utilisation des ressources allouées au Fonds Fiduciaire par affectation et par composante. Dans un premier temps, le rapport donne un aperçu global des contributions par donateur et par composante.

2. Dans un second temps, la présentation des dépenses par composante déclinée par un tableau portant sur le récapitulatif et le détail et un tableau comportant sur le détail des relevés des dépenses.

3. Il convient de noter que la composante I (Appui au processus électoral aux Comores en 2004) est financée par tous les donateurs participant au Fonds Fiduciaires hormis l'Union Européenne.

4. La contribution de l'Union Européenne est exclusivement affectée aux quatre autres composantes (composantes 2 à 5).

5. La dotation spéciale, pour le Gouvernement de l'Île Autonome de Ngazidja, est exclusivement financée sur la contribution de la France.

**TABLEAU N°1. TABLEAU RECAPITULATIF DES CONTRIBUTIONS AU FONDS FIDUCIAIRE**

Donateurs	Contribution	Unité monétaire	Montant en US\$	%
Union Européenne	1 740 375,00	Euro	2 245 083,75	57,53%
France	650 000,00	Euro	838 500,00	21,49%
Ligue des Etats Arabes	400 000,00	US\$	400 000,00	10,25%
Union Africaine	150 000,00	US\$	150 000,00	3,84%
Maurice	100 000,00	US\$	100 000,00	2,56%
Allemagne	50 000,00	Euro	64 500,00	1,65%
Organisation Internationale de la Francophonie	50 000,00	Euro	64 500,00	1,65%
PNUD	40 000,00	US\$	40 000,00	1,02%
<b>Total</b>			<b>3 902 583,75</b>	<b>100,00%</b>

**TABLEAU N°2. CONVENTIONS SIGNEES DANS LE CADRE DU FONDS FIDUCIAIRE**

#	Partenaires au Fonds Fiduciaire	Date de signature	Date d'expiration
1	Union Européenne	15 octobre 2004	30 septembre 2005
2	France	23 février 2004	30 septembre 2005
3	Ligue des Etats Arabes	09 mars 2004	30 septembre 2005
4	Union Africaine	22 avril 2004	31 mars 2005
5	Maurice	16 mars 2004	31 mars 2005
6	Allemagne	20 février 2004	31 décembre 2004
7	Organisation Internationale de la Francophonie	08 mars 2004	31 mars 2005

<sup>4</sup> Comme stipulé dans les conventions signées par le PNUD et chacun des donateurs participant au FF, les rapports financiers définitifs vous seront transmis par le siège du PNUD New York.

**TABLEAU N°3 : CONTRIBUTION DES DONATEURS PAR COMPOSANTE**

Donateurs	Composantes du Fonds Fiduciaire multidonateurs						Total <sup>5</sup>	Unité monétaire	Total en US\$
	I	II	III	IV	V	Spéciale			
	Appui au processus électoral en 2004	Mise en place et fonctionnement des institutions politiques et administratives	Finalisation du cadre stratégique pour un développement durable	Préparation et mise en œuvre du budget transitoire 2004 /Préparation de la loi des finances 2005	Renforcement des acquis de la réconciliation nationale par le développement de la formation professionnelle	Dotation spéciale du Gouvernement de l'île Autonome de Ngazidja			
Union Européenne	0,00	1 336 125,00	157 500,00	63 000,00	183 750,00	0,00	1 740 375,00	EURO	2 245 083,75
France	350 000,00	150 000,00	-	-	-	150 000,00	650 000,00	EURO	838 500,00
Ligue des Etats Arabes	200 000,00	200 000,00	-	-	-	-	400 000,00	US\$	400 000,00
Union Africaine	150 000,00	-	-	-	-	-	150 000,00	US\$	150 000,00
Maurice	100 000,00	-	-	-	-	-	100 000,00	US\$	100 000,00
Allemagne	50 000,00	-	-	-	-	-	50 000,00	EURO	64 500,00
Organisation Internationale de la Francophonie	50 000,00	-	-	-	-	-	50 000,00	EURO	64 500,00
PNUD	40 000,00	-	-	-	-	-	40 000,00	US\$	40 000,00
<b>Total Général</b>							<b>3 902 583,75</b>		

<sup>5</sup> Ces totaux prennent en compte les frais de gestion du PNUD conformément aux conventions signées entre le PNUD et les différents donateurs participant au Fonds Fiduciaire multidonateurs d'appui au Programme transitoire de l'Union des Comores.

## Récapitulatif des dépenses par donateur

### 1. Dépenses effectuées dans la contribution de la France au Programme Transitoire

Composantes	Activités	Coût en €	Coût en KMF
Composante I	Dépenses liées aux opérations électorales (élections des exécutifs de l'Union et des îles autonomes en 2004)	350 000,00	172 188 695
Composante II	Appui à l'opérationnalisation de la Cour Constitutionnelle de l'Union des Comores	150 000,00	73 795 155
Composante spéciale	Dotation spéciale au profit du Gouvernement de l'île Autonome de Ngazidja (Paiement des arriérés de salaires des fonctionnaires et autres agents de la FOP de Ngazidja pour les mois de janvier et février 2003)	150 000,00	73 795 155
<b>TOTAL</b>		<b>650 000,00</b>	<b>319 779 005</b>

### 2. Dépenses effectuées dans la contribution de la Ligue des Etats Arabes au Programme Transitoire

Composantes	Activités	Coût en US\$	Coût en KMF
Composante I	Dépenses liées aux opérations électorales (élections des exécutifs de l'Union et des îles autonomes en 2004)	300 000,00	119 556 000
Composante II	Appui à l'opérationnalisation de la Cour Constitutionnelle de l'Union des Comores	7 487,21	3 130 950
Composante IV	Appui au renforcement des capacités des Directions Nationales et insulaires en charge du budget et des impôts	92 512,18	37 094 696
<b>TOTAL</b>		<b>399 999,39</b>	<b>159 781 646</b>

### 3. Dépenses effectuées dans la contribution de l'Union Africaine au Programme Transitoire

Composantes	Activités	Coût en US\$	Coût en KMF
Composante I	Dépenses liées aux opérations électorales (élections des exécutifs de l'Union et des îles autonomes en 2004)	150 000,00	59 778 000
<b>TOTAL</b>		<b>150 000,00</b>	<b>59 778 000</b>

### 4. Dépenses effectuées dans la contribution de l'île Maurice au Programme Transitoire

Composantes	Activités	Coût en US\$	Coût en KMF
Composante I	Dépenses liées aux opérations électorales (élections des exécutifs de l'Union et des îles autonomes en 2004)	100 000,00	39 852 000
<b>TOTAL</b>		<b>100 000,00</b>	<b>39 852 000</b>

#### 5. Dépenses effectuées dans la contribution de l'Allemagne au Programme Transitoire

Composantes	Activités	Coût en €	Coût en KMF
Composante I	Dépenses liées aux opérations électorales (élections des exécutifs de l'Union et des îles autonomes en 2004) - Matériels complémentaires de vote	50 000,00	24 598 385
<b>TOTAL</b>		<b>50 000,00</b>	<b>24 598 385</b>

#### 6. Dépenses effectuées dans la contribution de l'OIF au Programme Transitoire

Composantes	Activités	Coût en €	Coût en KMF
Composante I	Dépenses liées aux opérations électorales (élections des exécutifs de l'Union et des îles autonomes en 2004) - Volet sensibilisation	50 000,00	24 598 385
<b>TOTAL</b>		<b>50 000,00</b>	<b>24 598 385</b>

## Etat d'exécution provisoire de la contribution de l'Union Européenne (Composantes II à V)

### Introduction

Les ressources mises à la disposition par le l'Union Européenne dans le cadre d'appui au programme transitoire des Comores à travers le Fonds Fiduciaires s'élève à 1 740 375 Euros.

Conformément à la matrice et au chronogramme des activités adoptées par les partenaires, ces ressources sont utilisées pour le financement des activités visant la réalisation des différents résultats répartis entre les 4 dernières composantes du fonds fiduciaire à savoir :

- **Composante II** : Mise en place et fonctionnement des institutions politiques et administratives ;
- **Composante III** : Finalisation du processus d'élaboration d'un cadre stratégique pour un développement durable ;
- **Composante IV** : Préparation et mise en œuvre du budget transitoire et préparation de la loi des finances 2005 ;
- **Composante V** : Renforcement des acquis de la réconciliation nationale par le développement de la formation professionnelle.

A date, les états des dépenses effectuées au titre de la contribution de l'Union Européenne au fonds fiduciaire s'élèvent à € **1 709 696,44** soit **98,24%** de la contribution de l'Union Européenne.

**TABLEAU 5. Récapitulatif des dépenses sur la contribution Union Européenne au Fonds Fiduciaires**

Composantes	Résultats attendus	Dépenses			Budget prévue en € (Convention)	Ecart en %
		KMF	US\$	EURO		
<b>Composante II</b>	Renforcement des capacités du parlement de l'Union	65 122 880	168 204,29	132 370,71		
	Lois organiques adoptées (Parlement de l'Union)	32 614 088	85 870,99	66 293,15		
	Centre de documentation opérationnel	36 934 675	91 440,12	75 075,41		
	Mécanismes de contrôle définis et internalisés	34 949 995	86 635,55	71 041,24		
	Stratégie de renforcement des capacités des parlements des îles élaborée et mise en œuvre	181 068 540	451 676,77	368 049,65		
<b>Composante III</b>	Lois adoptées (Assemblées des îles)	2 394 450	5 935,47	4 867,09		
	Cour constitutionnelle fonctionnelle	71 257 515	183 576,93	144 841,86		
	Restructuration de l'administration publique (plan de reprofilage et restructuration disponible et adopté/Nouveau cadres organique/renforcement des capacités de l'administration)	160 097 987	403 680,91	325 423,78		
	Journal Officiel	24 579 080	65 778,90	49 960,76		
	<b>Sous-total Composante III</b>	<b>609 019 210</b>	<b>1 542 799,92</b>	<b>1 237 923,63</b>	<b>1 272 500,00</b>	<b>-2,72%</b>
<b>Composante III</b>	Documents de plaidoyer et dossiers techniques pour la conférence des partenaires disponibles.	77 421 122	192 997,49	157 370,34		
<b>Composante IV</b>	Budget 2005 exécuté dans la transparence et conformément à l'orthodoxie budgétaire	16 881 125	41 985,39	35 010,77		
	Loi des finances 2005 respectueuse de l'unité budgétaire du pays élaborée et adoptée	14 478 598	36 038,88	29 429,98		
<b>Sous-total Composante IV</b>		<b>31 359 723</b>	<b>78 024,27</b>	<b>64 440,75</b>	<b>60 000,00</b>	<b>+7,40%</b>
<b>Composante V</b>	Cadre de référence pour la formation professionnelle élaboré/actualisé et adopté	82 201 272	207 171,94	167 086,73		
<b>Sous-total Composante V</b>		<b>82 201 272</b>	<b>207 171,94</b>	<b>167 086,73</b>	<b>175 000,00</b>	<b>-4,52%</b>
Coût support administratif PNUD		<b>40 771 823</b>	<b>101 066,95</b>	<b>82 875,00</b>	<b>82 875,00</b>	<b>0,00%</b>
<b>Total Général</b>		<b>840 773 151</b>	<b>2 122 060,57</b>	<b>1 709 696,44</b>		

Total contribution de l'Union Européenne	<b>1 740 375,00</b>
Situation provisoire des dépenses	<b>1 709 696,44</b>
Pourcentage provisoire d'exécution	<b>98,24%</b>

Annexe 4 : Quelques images sur les réalisations effectuées dans le cadre du Fonds Fiduciaire Multidonateurs d'appui au programme transitoire aux Comores





Assemblée de l'Ile Autonome de Ngazidja réhabilitée et équipée (côté nord)



Cour Constitutionnelle de l'Union des Comores réhabilitée et équipée

## ANNEXE 5 : PRESENTATION SUCCINCTE DES PRINCIPAUX RESULTATS DU PROGRAMME TRANSITOIRE AUX COMORES

Composantes	Principaux produits	Principaux résultats
<b>1. Appui au processus électoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Listes électorales réactualisées ;</li> <li>- Dispositif institutionnel de pilotage des élections opérationnel ;</li> <li>- Formation des membres de la CNEI ;</li> <li>- Appui à la Commission d'Homologation ;</li> <li>- Matériel électoral disponible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Députés des Assemblées de l'Union et des îles autonomes élus dans des conditions de liberté et de transparence reconnues par les observateurs.</li> </ul>
<b>2. Appui à la mise en place et à l'opérationnalisation des institutions politiques et administratives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siège de la Cour constitutionnelle des Comores rénové et équipé ;</li> <li>- Sièges des Assemblées de Mwali et Ngazidja rénovés et équipés ;</li> <li>- Siège de l'Assemblée d'Anjouan équipé ;</li> <li>- Députés et personnels des Assemblées formés ;</li> <li>- Une étude détaillée sur les agents civile de l'Etat et la masse salariale disponible ;</li> <li>- Nouveaux cadres organiques des différentes structures administratives disponibles ;</li> <li>- Nouveau fichier des agents de l'Etat consolidé et validé et un nouveau système informatisé de gestion des agents de l'état disponibles ;</li> <li>- Textes d'application de la loi portant Statut de la Fonction Publique disponibles ;</li> <li>- Le service du Journal Officiel équipé.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les lois organiques prévues par la nouvelle Constitution adoptées ;</li> <li>- Incluant celle relative au partage des compétences ;</li> <li>- Les compétences représentatives et de contrôle des parlements accrues ;</li> <li>- Economies réalisées sur la masse salariale dans le cadre de la mise en œuvre du programme de référence avec le FMI ;</li> <li>- Existence d'un cadre habilitant pour la mise en place de la Haute Autorité de la Fonction Publique ;</li> <li>- Existence d'un cadre habilitant pour une réduction de la masse salariale et des effectifs en conformité avec les objectifs de soutenabilité de la masse salariale ;</li> <li>- Le Service du Journal Officiel opérationnel et reprise annoncée de ses activités.</li> </ul>
<b>3. Appui à la finalisation du processus d'élaboration du cadre stratégique pour un développement durable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DSRP intérimaire actualisé et validé ;</li> <li>- Plan d'action du DSRP-I et PIP 2006-2009 élaborés et validés ;</li> <li>- Document de plaidoyer pour la Conférence des partenaires des Comores élaboré et validé ;</li> <li>- Documents de cadrage et d'orientation de la Conférence élaborés et validés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dialogue accru avec les partenaires autour des objectifs de développement du pays ;</li> <li>- Tenue le 08 décembre 2005 de la Conférence des partenaires des Comores ;</li> <li>- Amélioration des conditions pour l'accès du pays à l'IPPTE.</li> </ul>
<b>4. Appui à la préparation et à la mise en œuvre du Budget transitoire de 2004 et à la préparation de la loi des finances 2005</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budget transitoire 2004 élaboré et mis en œuvre ;</li> <li>- Loi des finances 2005 élaborée et diffusée ;</li> <li>- Budget consolidé 2005 élaboré et adopté par le Parlement ;</li> <li>- Les services de l'Union et des îles en charge du budget équipés et leurs personnels formés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reprise de la coopération et signature d'un programme de surveillance avec le FMI ;</li> <li>- Existence d'un mécanisme d'élaboration et de mise en œuvre du budget consolidé ;</li> <li>- Capacités accrues des services de l'Union et des îles en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre du Budget.</li> </ul>
<b>5. Appui au développement de la formation professionnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etude sur l'état des lieux de la formation professionnelle et technique aux Comores et dans la région ;</li> <li>- Cadre stratégique pour le développement de la formation professionnelle et technique ;</li> <li>- Modules de formation et approches méthodologiques élaborés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'un cadre habilitant pour le développement de la formation technique et professionnelle.</li> </ul>
<b>6. Dotation spéciale de l'île Autonome de Ngazidja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paiement des arriérés de salaires des fonctionnaires du Gouvernement des îles Autonome de Ngazidja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paiement des arriérés de salaires des mois de janvier et février 2003 au profit des fonctionnaires du Gouvernement de Ngazidja.</li> </ul>