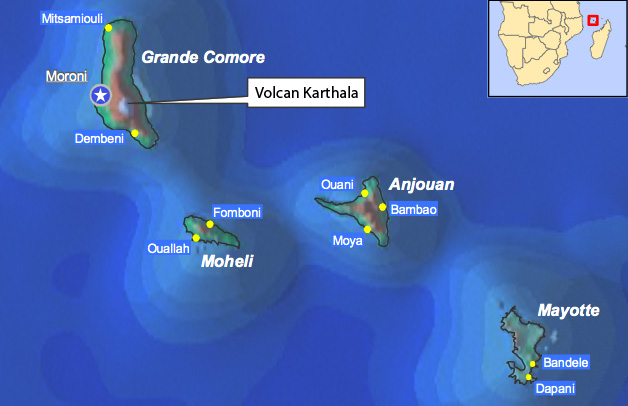
**EVALUATION FINALE**

**Programme de Consolidation de la Paix aux Comores**

**2008-2011**

**19 octobre 2011 – 8 novembre 2011**



**Version finale**

**Juan Luis Larrabure – Consultant**

**Ahmed Ouledi - Consultant**

**TABLE DES MATIÈRES**

**Pages**

**Acronymes**

**Résumé Exécutif**

1. **Introduction**

I.A. Contexte Géographique et Organisation Politique

I.B. Origine du Conflit aux Comores et Instabilité Politique

I.C. Les Conséquences du conflit de 1998

I.D. Le FCP aux Comores

I.E. Perspectives

1. **Évaluation: Méthodologie, Conception, Recherche et Planification**

II.A. Méthodologie

II.B. Conception de l’évaluation

II.C. Recherche

II. D. Planification

**III. Conception du programme, Pertinence du programme du FCP, Projets par secteur**

III.A. Conception du programme

III.B. Pertinence du Programme Général

III.C. Contribution par projets

1. **Efficacité**
2. **Efficience**

1. **Durabilité des Résultats et Effets Catalytiques**
2. **Droit de propriété**

1. **Transparence et Responsabilisation**

**IX. Leçons et suggestions**

1. **Recommandations**

**IX.1 Au PBSO**

**IX.2 Au the JSC**

**IX.3 Au the Government of Comoros**

**Annexe A - Programme de la Mission d’Évaluation**

**Annexe B - Termes de Référence de la Mission d’Évaluation**

**Annexe C - Proposition de la mission d'un processus d'approbation modifié BACP**

**Annexe D- Liste des Principaux Documents Examinés**

**Annexe E - Protocole d'entrevue et les questionnaires indicatif**

**Annexe F – Observations et commentaires (ONU) sur les recommendations**

**Annexe G- Fiches Individuelles d'évaluation des projets**

**ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS**

|  |  |
| --- | --- |
| APD | Aide publique au développement |
| PBSO (BACP) | Bureau d’Appui à la Consolidation de la Paix |
| BM | Banque Mondiale |
| CCP | Commission de Consolidation de la Paix |
| CDC | Comité directeur conjoint (FCP) |
| CDN | Comité Directeur National |
| CNSGCS | Commissariat national pour la solidarité, le genre et la cohésion sociale |
| CR | Coordonateur Résident |
| DSRP | Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté |
| EPNU | Equipe Pays des Nations Unies |
| ExD | Exécution Directe |
| ExN | Exécution Nationale |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FCP | Fonds pour la Consolidation de la Paix |
| FCP CSP (PBF CSC) | FCP Configuration Spécifique au Pays |
| FFM (PNUD) | Fonds Fiduciaire Multi**-**donateurs (basé sur le PNUD) |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| GAR | Gestion Axée sur le Résultat |
| IDH | Indice de Développement Humain |
| OIT | Organisation Internationale du Travail |
| OMD | Objectifs du millénaire pour le développement |
| OMS | Organisation Mondiale de la Santé |
| ONG | Organisme non Gouvernemental |
| OSC | Organisations de la Société Civile |
| PEID | Petits États insulaires en développement |
| PGR | Plan de gestion du rendement (en développement par le BACP) |
| PIB | Produit Interne Brut |
| PME | Petites et Moyennes Entreprises |
| PNUAD | Plan-cadre des Nations Unies d'aide au développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PP | Plan Prioritaire |
| RSP | Réforme du Secteur Public |
| RSS | Réforme du Secteur de Sécurité |
| S&E | Suivi et Évaluation |
| UA | Union Africaine |
| UE | Union Européenne |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UNOPS | Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets |
| UPS | Unité de planification stratégique |

**résumé ÉXÉCUTIF**

**Les origines du conflit et l'instabilité politique des Comores**

i. Le rapport donne des détails sur le contexte des causes diverses qui ont conduit à l'instabilité vécue au cours des quinze dernières années. Dans le rapport, les causes historiques, telles que la prolifération des sultanats (10 en tout), jouant contre le développement de la notion de nation ; la mauvaise utilisation des ressources nationales par différents anciens présidents à la vision insulaire, favorisant donc l'investissement et la création d'emplois dans leur île d'origine ; la séparation de l'île de Mayotte et son incorporation en tant que territoire français (désormais considérée pars la France comme un des ces départements); et le manque de ressources, aussi bien humaines que matérielles, lors de l'indépendance, sont quelques-unes des principales causes identifiées.

ii. Les événements qui ont conduit aux mouvements sécessionnistes à Mohéli et au plus grave à Anjouan ayant duré plus d'une décennie, encore latent, sont décrits comme étant les événements ayant conduit à la réintégration de cette dernière île à nouveau dans une structure fédérale.

**Le programme FCP aux Comores**

iii. Une fois la première phase de son intervention aux Comores (2008 - 2011) achevée, le Fonds pour la consolidation de la Paix des Nations Unies (FCP), a décidé de mener une évaluation de l'impact que cette phase a eue sur la société aux Comores. En substance, les termes de référence de la mission étaient:

a) d'évaluer l'ampleur de la contribution à la consolidation de la paix que le FCP avait fait pendant la période concernée.

b) de tirer des leçons pour l'apprentissage institutionnel au sein du BACP et pour les parties prenantes aux niveaux national et local, et

c) pour prouver la conformité complète de l'utilisation des ressources avec les directives FCP, assurant la transparence et l'imputabilité des résultats.

iv. Le document de base sur lequel le FCP approuve un financement pour un programme particulier est connu comme un plan prioritaire. Celui qui fut réalisé pour la première phase de son intervention aux Comores ne comprenait pas une "analyse des conflits" très systématique. Cela a eu deux conséquences sur la sélection des «zones d'intervention». La première était qu’une série de causes principales des conflits n'ont pas été abordées. Parmi lesquelles on peut citer:

L'absence de notion d’appartenance à une nation

- Les litiges fonciers dus au manque de clarté juridique sur la propriété

- La corruption à tous les niveaux.

v. Le programme, durant la première phase, a reçu une contribution du FCP de 9 millions de dollars américains et se composait de 12 projets. L’un d’eux a été approuvé pour fournir des fonctions de soutien et de financement nécessaires FCP à hauteur de 950 000 dollars américains, tandis que les 11 autres étaient des projets visant des activités de consolidation de la paix. Dans la conception de ces 11 projets, des indicateurs «de base» et de «réussite» n'ont pas été systématiquement inclus. Cela aurait permis de surveiller et d’évaluer objectivement la contribution de chaque projet à la construction de la paix. Alors que les zones d'intervention et les résultats attendus de 7 projets étaient cohérents avec les objectifs de FBP, la mission d'évaluation estime que les 4 autres ont plus été des projets de développement que des initiatives de consolidation de la paix. La contribution réelle à la consolidation de la paix du programme a été jugée comme étant « mixte »par la mission d'évaluation. 3 d'entre eux sont considérés comme ayant contribué efficacement à la consolidation de la paix, tandis que les résultats des 4 autres sont jugés comme en deçà de l'impact attendu. Comme on l’a mentionné ci-dessus, les 4 autres projets peuvent faire des contributions limitées au développement des pays, mais en dépit de l'explication reçue, la mission n'est pas convaincue qu’ils puissent apporter une contribution significative à la consolidation de la paix.

vi. Les Termes de Référence auxquels la mission d'évaluation a fait appel pour se prononcer sur l'efficacité et l'efficience de cette première phase. Efficacité se réfère à la façon dont le processus s’accomplit pour atteindre ses objectifs ou ses résultats. Étant donné que bon nombre des principaux résultats attendus, n’ont pas été obtenus, l'équipe d'évaluation ne sent pas que la contribution globale du programme FCP pour 2008 - 2011 ait été très importante, mis à part quelques exceptions. La mission tient à souligner que ce n'est pas seulement la perception de l'équipe d'évaluation, mais celle de nombreux « bénéficiaires », « donateurs », « observateurs »" et « bénéficiaires » interviewés.

vii. Efficacité, d'autre part se réfère à la façon dont un processus est géré en termes d'utilisation des ressources au fil du temps. La mission a constaté qu'une grande quantité de fonds disponibles avait été utilisée dans des frais non essentiels de soutien administratif, dans une expertise internationale un peu excessive et des frais généraux d'agence. La mission conclut donc que les fonds mis à disposition par le FCP n'ont pas été efficacement utilisés au cours du premier programme FCP aux Comores.

viii. En ce qui concerne la question de l'appropriation nationale du programme, la mission a pu vérifier que la participation des membres du gouvernement au sein du Comité FCP directeur mixte (CDM) a été suffisante et que le gouvernement a joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de documents stratégiques ainsi que des programmes / projets d'initiatives. Toutefois, en ce qui concerne le suivi des progrès du programme / projets et la réalisation des résultats, le gouvernement n'avait pas mis en place les ressources financières et humaines nécessaires pour mener à bien cette tâche essentielle dans l'intérêt national

ix. Alors que l’on n’a pas demandé expressément à la mission d'évaluation de se pencher sur les modifications dans le programme du FCP, sur les procédures d'approbation des projets, ni sur les Termes de référence de la , lorsque l’on examine l'impact (ou l'absence d'impact) du programme et des projets, il est devenu évident que le manque d'autorité du BACP pour intervenir au stade de la conception du projet ou de suivre les projets tout au long de leur cycle, sont des faiblesses majeures. Par conséquent, la mission d'évaluation a fait une proposition concrète, qui, selon elle aborde ces lacunes (voir annexe C CI-DESSOUS)

x. La mission d'évaluation fait une série de suggestions pour une future phase 2 d'un possible programme financé par le FCP pour les Comores. Les suggestions sont faites à la fois pour atténuer les causes des conflits non identifiées lors de la phase 1, ainsi que pour atteindre les principaux résultats qui ont été laissés inachevés lors de cette phase.

xi. La mission reconnaît qu'il ya encore de nombreux résultats à atteindre afin de soutenir un processus de consolidation de la paix efficace et suggère que le gouvernement envisage de concevoir une stratégie de mobilisation des ressources, énumérant les résultats indispensables à l'effort de consolidation de la paix ainsi que des objectifs financiers précis et un calendrier. La mission, tout en reconnaissant qu’il n'y a pas de SCC FCP établis pour les Comores (ni recommander que l'on en mette en place), estime que le gouvernement devrait demander au FCP de l'ONU de l'aider à diriger cet effort de mobilisation des ressources. (RECOMMANDATIONS 5,9 & 10)

XII. Par conséquent, la mission d'évaluation formule les recommandations suivantes aux différents acteurs

**AU BACP (PBSO)**

**Recommandation 1**

**Les futurs programmes FCP devront être le résultat d'une analyse approfondie des conflits, afin de déterminer toutes ses causes qui seront incluses dans la première partie d'un plan de priorité, qui à son tour sera basé sur: (1) les ressources disponibles, (2) l’établissement de possibles domaines d'intervention selon un ordre de priorité, ainsi que (3) l’ identification des projets à être incorporés dans chaque domaine d'intervention, basé sur la sélection de projets clairs et préétablis selon des critères de priorité.**

**Recommandation 2 –**

**Lorsque c'est possible, le personnel BACP (PBSO) devrait être impliqué dans la rédaction du Plan prioritaire sur le terrain.**

**Recommandation 3 –**

**La présentation d'un plan prioritaire au BACP (PBSO)à New York par le Comité directeur conjoint ne devrait être qu’une première étape dans le processus d'approbation. Une fois que le BACP a donné son "feu vert" à ce document, le gouvernement et l'agence correspondante de l'ONU chargée par le CDC de mettre en œuvre le futur projet devrait ébaucher: (1) un document de projet qui comprend un «cadre logique», des «indicateurs de base" et des "indicateurs de réussite attendus» (2) un plan de mise en œuvre du projet et (3) un plan d'approvisionnement du projet. Ces documents devraient être soumis par au CDC du BACP pour examen et approbation finale du projet.**

**(Voir détails en annexe D - PROPOSITION DE LA MISSION POUR UN PROCESSUS D'APPROBATION BACP MODIFIÉ)**

**Recommandation 4 –**

**Le BACP devrait s'assurer que sa présence sur le terrain (secrétariat local du BACP) est: (1) rentable (2) que le personnel est suffisant en termes de nombre et de niveau. (Voir détails en annexeC)  
  
AU JSC SUR Ce qui manque encore et pourrait se faire DANS LE PROGRAMME DECONSOLIDATION DE LA PAIX AVENIR**

**Recommandation 5 –**

**En supposant que la disponibilité du financement d'une** nouvelle  **phase du programme de consolidation de la paix FCP financé pour les Comores devrait être mis en place afin d’atteindre certains résultats clés non atteints au cours de la première phase comme expliqué ci-dessus ainsi que l’obtention d'autres résultats identifiés par de la mission d'évaluation, tels que les programmes suivants:**

**- Création du bureau d'un Médiateur National au sein du Système de Judiciaire et de l'association de médiateurs formés au cours du programme de consolidation de la paix dans cette structure.**

**- Appui à la consolidation de l’appartenance à la nation à travers la création et la fourniture de manuels d'histoire, de géographie et d’instruction civique dans le système éducatif.**

**- La création d'un registre foncier national.**

**- L'obtention de certains des principaux résultats prévus qui ont été identifiés et programmés au cours du programme et se rapportent à l'amélioration des conditions de vie des Forces armées et la police nationale, sur l'île d'Anjouan (voir paragraphes 60 à 65 ci-dessous)**

**Recommandation 6 –**

**Tous les coûts de construction pour une éventuelle seconde phase doivent être estimés par un ingénieur ou un architecte civil local et les coûts estimés du projet devront se baser sur cette évaluation.  
  
Recommandation 7 –**

**Le projet de construction devrait être exécuté par les forces armées, sous la supervision d'un ingénieur civil local engagé pour ce faire (par le CR pour le compte de la CDC et sur une base à temps partiel). Cela devrait être fait sur la base d’un calendrier de construction convenu et les fonds devraient être libérés par étapes, selon les progrès réalisés et certifiés à chaque étape de la planification.**

**Recommandation 8 –**

**En supposant que la deuxième phase sera approuvée, le CDC devrait surveiller le programme / l'avancement du projet afin d'assurer que les problèmes rencontrés lors de leur mise en œuvre seront résolus en temps opportun. Pour ce faire, ils doivent créer des comités techniques pour chacun des quatre projets proposés, être composés de personnel technique appartenant aux entités gouvernementales correspondantes ainsi qu’aux agences des Nations Unies en place. Avec l'aide du secrétariat local du BACP qui rassemblerait les informations nécessaires et préparerait des rapports de suivi trimestriels, ces comités techniques proposeraient des mesures correctives ou de soutien au CDC soutien dans le but d’atteindre les résultats escomptés. Annuellement, la JSC devrait préparer un rapport à PBSO de New York se référant à des progrès accomplis vers la réalisation des indicateurs de réussite de chaque projet.**

**Recommandation 9 –**

**La CDC, en coordination avec le bureau CR et le gouvernement des Comores, devrait envisager la conception d’une stratégie de mobilisation des ressources, énumérant les résultats / sorties d'importance pour l'effort de consolidation de la paix contenant également des objectifs financiers précis de même qu’un calendrier**

***AU GOUVERNEMENT DES COMORES***

**Recommandation 10**

**Le Commissariat à la Planification devraient s'assurer qu'il y aurait des fonds dans son financement futur ainsi que le personnel nécessaire pour le bon suivi et la réalisation des résultats du projet de consolidation.**

**I. Introduction**

**I.A. Contexte Géographique et Organisation Politique**

1. Les Comores sont un archipel de quatre îles, situé à l’entrée nord du Canal de Mozambique, entre Madagascar et la côte orientale de l’Afrique. Alignées sur 225 km, le long d’un plateau sous-marin de direction sud-est/nord-ouest, les principales îles sont d’ouest en est la Grande Comore ou Ngazidja (1148 km2), Mohéli ou Mwali (290 km2) Anjouan ou Ndzuwani (424 km2) et Mayotte ou Maore (374 km²). L’ensemble couvre une superficie totale de 2236 km². Sa zone économique exclusive est estimée à plus de 160 000 km². Elle recouvre 900 km² de plateau continental et 427 km de côte.

2. La population comorienne est estimée à 705 376 habitants (RGPH2003 projection 2011). Elle connaît une évolution relativement rapide avec un taux de croissance annuel d’environ 2,1%. La densité moyenne est très élevée (269 habitants /km²) et varie sensiblement d’une île à l’autre et à l’intérieur des îles. Cette densité est particulièrement élevée à Anjouan où elle atteint 316 habitants/km², posant ainsi des problèmes socio-économiques graves (pauvreté croissante, fortes pressions sur les ressources naturelles, dégradations des forêts…). La population reste très jeune puisque 53 % a moins de 20 ans. L’espérance de vie à la naissance est de 58,3 ans chez les hommes et de 60,3 ans chez les femmes. La grande majorité de ses habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté.

3. Les Comores font partie des Petits États Insulaires en Développement (PIED) avec un PNB par habitant de 450 dollars américains. L’Indice de Développement Humain (IDH) est de 0,547 (Rapport Mondial sur le développement Humain 2005) correspondant à une espérance de vie à la naissance de 63,2 ans, un taux d'alphabétisation des adultes de 56,2% et un taux brut de scolarisation, tous niveaux confondus, de 47,0%. Le pays présente un niveau de développement humain moyen (IDH>0,500). Il vit de l’agriculture, de la pêche et de la vente des produits provenant de la culture vivrière  tels que la vanille, le girofle, l’ylang ylang ou le jasmin. Il connait également de nombreux problèmes socio-économiques à la fois structurels et conjoncturels liés au manque de ressources financières, à la vétusté de ses infrastructures, la qualité médiocre de son système éducatif, les conflits fonciers et les crises politiques récurrentes.

**I.B. Origines du mouvement sécessionniste et Instabilité Politique**

4. Possessions françaises depuis 1841, les Comores accèdent à l’indépendance en 1975, dans un contexte difficile caractérisé par une quasi-absence d’infrastructures viables, une insuffisance de ressources humaines qualifiées et peu diversifiée. Le processus ayant conduit l’archipel à s’émanciper de la tutelle coloniale, a abouti à la proclamation d’une indépendance unilatérale inachevée du fait de l’amputation de Mayotte, sa quatrième île. Depuis, le pays a toujours connu une instabilité politique et institutionnelle due à l’agitation et aux tumultes perpétuels de sa classe politique, aux multiples coups d’État et aux crises séparatistes récurrentes. Cette situation a entraîné de nombreux effets négatifs sur le développement social. En effet, les troubles politiques récurrents se sont soldés par un affaiblissement de l’État et ont engendré une situation économique difficile en particulier pour les couches les plus pauvres de la population. En 1997, le pays a été ébranlé par une grave crise politique exacerbée par la sécession de l’île d’Anjouan qui a entraîné le pays dans une longue période d’incertitudes politiques et institutionnelles et qui a menacé jusqu’à l’existence même des Comores, en tant qu’État nation. Cette crise séparatiste a été révélatrice de nombreuses frustrations et de rancœurs accumulées au fil des années par les ressortissants des différentes îles composant l’archipel qui s’est mué en conflits inter îles.

5. Suite à la double crise politico-institutionnelle née de 1997, l’accord de Fomboni (Mohéli) signé le 17 février 2001 a ouvert la voie à une nouvelle gouvernance du pays. Une nouvelle constitution de type « fédéral » a été votée le 23 décembre 2001 puis révisée en mai 2010 et des élections présidentielles ont lieu périodiquement et permettent la mise en œuvre de la Présidence tournante au niveau de l’Union et des îles. Une Assemblée Nationale et des assemblées des îles autonomes sont mises en place. Toutefois le manque d’une définition claire des compétences de ces différentes institutions entraine périodiquement de nouveaux conflits sur les prérogatives des entités autonomes et de l’Union appelé communément « conflits de compétences ». C’est ainsi qu’en 2007, une nouvelle crise a surgi à Anjouan suite aux élections pour le renouvellement des Exécutifs des îles. L’Exécutif de l’île d’Anjouan, décide d’organiser unilatéralement ses propres élections sans qu’au préalable son chef se retire et laisse le jeu démocratique se dérouler librement. L’île d’Anjouan s’est rebellée contre le gouvernement central et a procédé à ses propres élections. Les négociations conduites sous l’égide de l’Union Africaine pour résoudre la crise ont échoué. Face à l’irrédentisme de l’Exécutif de l’île, la communauté internationale a imposé des sanctions ciblées, suivies ensuite par l’organisation d’une intervention militaire, le 25 mars 2008, pour rétablir la légalité institutionnelle. En juin 2008, de nouvelles élections ont été organisées à Anjouan et ont permis le retour à la normalité constitutionnelle.

**I.C. Les Conséquences du Mouvement Sécessionniste**

6. Malgré un apparent retour à la normalité, la situation continue à être tendue sous la surface. Il y a encore environ 200 anciens membres de la FGA en exil dans l’île Mayotte (à quelques 45 kilomètres des côtes d’Anjouan) et il y a encore environ 400 rifles d’assaut en possession des FGA. Ces armes sont largement perçues comme étant entreposées dans des dépôts clandestins. A Anjouan, même il y a une quantité présumée de 300 anciens membres des FGA qui n’ont pas encore été incorporés soit aux forces armées comoriennes, soit qui ont trouvé un emploi rémunéré dans la vie civile.

7. Au début de cette année, quelques centaines d’anciens membres des FGA ont manifesté leur colère contre cette situation face aux bâtiments du gouvernement à Anjouan et la nuit même des coups de feu provenant de grosses armes à feu ont été entendus dans des villages aux alentours de Mutsamudu, la ville principale d’Anjouan.

**I.D. Le FCP aux Comores**

8. Après la fin du conflit armé, le Secrétaire Général des Nations Unies a déclaré l’Union des Comores éligible au FCP avec une enveloppe de 9 millions de dollars sur 30 mois de 2009 à 2011. Des consultations ont eu lieu pour établir un plan prioritaire avec les autorités comoriennes, les partenaires au développement, la société civile et le secteur privé. Ainsi, la consolidation de la paix s’inscrit dans le cadre plus large d’un programme post conflit intégré et cohérent. Ce programme comprend plusieurs autres initiatives, dont celles relatives à la sécurité humaine, à la cohésion sociale, à la sécurité alimentaire, ou encore au plan d’assistance pour le redressement et la stabilisation. Ce Fonds accordé au pays a permis de financer les domaines prioritaires ainsi identifiés par le gouvernement. Des résultats tangibles ont été obtenus. Toutefois, l’absence d’une analyse approfondie des conflits dans le pays a quelque peu limité le champ et la portée des interventions du programme proposé.

9. Le programme FCP a été conçu comme un ensemble de projets spécifiques et ne découle pas d'une analyse des conflits très systématique. Il n'a pas intégré dans les projets d'indicateurs de base, indicateurs de succès ou d'indicateurs objectivement vérifiables. La mission a été informée que PBSO de New York a envoyé aux Comores un fonctionnaire en 2010 pour former des cadres axé sur les résultats pour le plan de prioritaire, mais n'a vu aucune preuve de l'effet d'une telle formation. La mission' á pu voir la preuve du développement de solides indicateurs stratégiques au niveau du programme réalisé par l'unité de S & E du bureau du coordonnateur résident. Malheureusement, le travail de cette unité ne semble pas avoir eu la  
l'attention qu'ils méritent par l'équipe locale de l'ONU. En outre, malgré les résultats obtenus, les causes profondes des conflits, qui comprennent la mauvaise gouvernance, la corruption, la marginalisation, l'exclusion politique et économique, le séparatisme insulaire et régional, continuent de constituer une menace réelle pour la consolidation de la paix. La plupart des institutions gouvernementales n'ont pas la capacité de s'acquitter efficacement de leurs tâches et de fournir des services essentiels comme la justice, une sécurité adéquate, l'énergie, l'eau potable et l’assainissement adéquat.

10. Le Plan Prioritaire identifié a trop mis l'accent sur le rôle joué par la pauvreté et la crise économique dans la rupture de la paix. Le Plan prioritaire pour la première phase du programme FCP aux Comores a identifié trois principaux domaines d'intervention indiqués comme suit: (1) la Sécurité et la Stabilité; (2) la Gouvernance et la Cohésion Sociale, et (3) la Revitalisation de l'Économie. Aucune analyse n’a été effectuée pour déterminer la priorité assignée à chaque domaine d'intervention ou des projets dans chacun d'eux. De facto, cependant, la priorité a été attribuée à la zone d'intervention (3) la revitalisation de l'économie à laquelle on a attribué 3750 000 dollars américains, soit 41,6% de tous les fonds disponibles du programme. Il ya plus de 120 pays dans le monde où les niveaux de pauvreté et de pauvreté critique sont prédominants, et pourtant dans la grande majorité d'entre eux la paix n’est pas affectée par des bouleversements sociaux. Alors que la pauvreté peut être une condition qui accroit des situations de troubles, ce n’est pas la seule condition nécessaire à la décomposition d'une société. Avec une bonne analyse des conflits effectuée, la mission est convaincue que si la première priorité avait été accordée aux domaines d'intervention telles que (1) la sécurité et la stabilité et la deuxième priorité de (2) la cohésion sociale et de gouvernance, cela aurait signifié que les principaux résultats auraient été obtenus et l'impact global du programme s’en serait trouvé grandement amélioré.

11. Les acteurs non étatiques tels que les organisations de la société civile doivent être formés pour promouvoir le civisme, l’esprit national et pour le bien général de la population. Une analyse des conflits doit être réalisée pour mieux cerner les menaces contre la paix à long terme et contre la stabilité du pays. Les conclusions de cette analyse devraient aider à proposer des interventions spécifiques pour y remédier et créer un environnement favorable à la mise en œuvre des objectifs de développement du pays à long terme et de renforcement des capacités nationales pour la prévention et résolution des conflits.

**I.E. Perspectives Futures**

12. Alors qu’en surface, la situation semble apparemment calme, la mission d'évaluation s'inquiète du fait que le potentiel de conflits latents est encore élevé étant donné que: (1) de nombreuses armes militaires sont toujours portées disparues, (2) un bon nombre d'ex-rebelles FGA n'ont pas été intégrés dans les forces armées ou n’ont pas obtenu d’emploi ni d'autres moyens de gagner leur vie; (3) que les conditions de vie des forces armées à Anjouan demeurent à peu près inchangées; (4) que le chômage parmi tous les groupes est encore très élevé et (5) que la population des deux îles d'Anjouan et de Mohéli expriment encore le sentiment d'être «écartées» de tous les efforts de développement et manifestent leur soutien aux séparatistes.

*Citation: "A la fin du mois de Ramadan, le jour de l'Id, quelques centaines ex-FGA se sont rassemblés devant ce bâtiment [le bureau des gouverneurs] pour protester contre le gouvernement qui n'avait pas respecté son engagement de les aider soit à s’intégrer dans les forces armées soit à trouver des moyens rémunérés de gagner leur vie. Nous sommes très inquiets de cet état de choses car le soir même, des coups de feu provenant d’armes de type militaire ont été entendus dans un village près de Mutsamudu [la ville principale à Anjouan].*

*Un conseiller principal du gouverneur d'Anjouan*

**II. Évaluation: Méthodologie, Conception, Recherche et Planification**

**II.A. Méthodologie**

13. En ce qui concerne l’approche méthodologique, le BACP a demandé à l’équipe de consultants de réaliser une évaluation à postériori du programme que le Fonds pour la Consolidation de la Paix de l’ONU a financé aux Comores.

.

1. D’évaluer l’ampleur de la contribution à la consolidation de la paix que le FCP avait faite pendant la période concernée
2. de tirer des leçons au sein du BACP et pour les parties prenantes au niveau national et local
3. de prouver l’ampleur de l’utilisation des ressources selon les directives du FCP, assurant la transparence et la pertinence des résultats.

14. En répondant à ces fins, l’équipe a travaillé en vue de: déterminer, le cas échéant, l’impact que chaque projet ainsi que celui du programme dans son ensemble peuvent avoir eu sur l’effort de consolidation de la paix aux Comores; à examiner l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre des divers projets et l'utilisation des fonds fournis et à identifier les enseignements utiles et formuler des recommandations à l'ONU BACP pour de futures activités de consolidation de la paix aux Comores et ailleurs.

15. Ainsi que cela a été mentionné dans l’ «**Introduction**» ci-dessus, ce programme n'a pas été formulé à la suite d'une analyse complète du conflit qui aurait tenté d'identifier les causes et les comportements à l'origine du conflit interne. Alors qu'il aurait été souhaitable que le choix des domaines de concentration du programme FCP soit effectué sur la base de critères clairs et objectifs issus de cette analyse globale, la nécessité de répondre rapidement à la situation ne l’a pas permis. Toutefois, la mission est d’accord avec "zones de concentration» choisies et regrette seulement que celles-ci n’aient pas été priorisées. Si elles l’avaient été, la mission d'évaluation est convaincue que les domaines de SÉCURITÉ et STABILITÉ GOUVERNANCE ET COHÉSION SOCIALE auraient reçu le financement nécessaire pour atteindre les résultats escomptés. De plus, lorsque les projets qui constituent le programme FCP ont été conçus, une description correcte de la situation à ce moment-là et les "indicateurs de base» correspondants n'ont pas été incorporés. Ceci exclut la possibilité d'effectuer l'évaluation du programme en utilisant uniquement une méthodologie orientée objectif centré / impact

16. Par conséquent, l'équipe de consultants a utilisé une méthodologie mixte de:

* une approche orientée sur l'impact afin de déterminer la cohérence interne et l'efficacité dans la conception de chaque projet, en identifiant les résultats obtenus en tant que programme
* et d'une approche réactive pour déterminer l'impact des différents projets et, plus important encore, du programme dans son ensemble, tel qu’il est perçu par les différents intervenants

17. A cet effet, en plus de l’examen en détail de la documentation disponible, l'équipe a réalisé des entretiens approfondis d'intervenants dans 5 catégories:

Groupe 1. Les membres du Comité Directeur et d'autres Hauts fonctionnaires du Gouvernement.

Groupe 2.Les membres de l'équipe locale des Nations Unies

Groupe 3. Homologues gouvernementaux et les exécutants des projets des Nations Unies.

Groupe 4. Observateurs externes (corps diplomatique, organismes internationaux, ONG et société civile).

Groupe 5. Programme / Bénéficiaires du projet

18. Pour la sélection des personnes interrogées dans les trois premiers groupes, l'équipe a utilisé une technique d’"échantillonnage stratifié délibéré" (car l'identité des individus particuliers que nous souhaitions interviewer ainsi que leur hiérarchie nous étaient connues), pour la sélection des personnes interrogées dans la catégorie "Observateurs", l'équipe a utilisé l’échantillonnage «boule de neige stratifié" (comme leur identité et leur hiérarchie était connue, mais on attendait également qu’ils soient une source de signaux supplémentaires "observateurs" que l'équipe pourrait interviewer) et pour ceux qui sont bénéficiaires du programme, l'équipe a utilisé un «échantillonnage de commodité stratifiée» (par groupes de bénéficiaires situés dans des endroits accessibles à la mission) car le temps alloué n’a permis à la mission que de visiter seulement certains sites (Mitsamouli. Moroni, Mbéni, Mitsoudje sur l'île de Grande Comores, Mutsamudu, Hombo, Koki, Sangani, Sima, Nioumakélé, Domoni, sur l'île d'Anjouan et de Fomboni, et Miringoni dans  l'île de Mohéli).

**II.B. Conception de l’Evaluation**

19. L'équipe s’est rencontrée tôt le lundi 17 Septembre 2011 et a discuté de l'approche de base. Les membres ont examiné le Protocole d'Entrevues et les Questionnaires que le chef d'équipe avait préparés et envoyés à l'avance et les ont approuvés. Il a été décidé que, conjointement avec le chef d'équipe, et sur la base de leur expérience et leurs domaines d'expertise et d'intérêt, Ahmed Ouledi se concentrerait sur les aspects sociologiques et historiques, serait responsable de ses notes d'entrevue et rédigerait l’introduction préliminaire du rapport tandis que Juan Luis Larrabure se concentrerait sur les dimensions économiques et politiques et écrirait la version préliminaire du reste du rapport

**II.C. Recherche**

20. Avant et pendant la semaine du 19 Octobre 2011, l’équipe d'évaluation s’est familiarisée avec les documents suivants:

* - Lignes directrices du Fonds de consolidation de la paix de l'ONU
* Lignes directrices détaillées pour l'évaluation des projets de consolidation
* Lignes directrices pour l’issue de secours du Fonds pour la consolidation de la Paix
* Lignes directrices pour le Comité Directeur du FBP aux Comores
* Le Plan prioritaire pour le FCP aux Comores
* L'analyse du conflit aux Comores
* Le protocole d'entente entre le FBP et le destinataire de l'ONU
* L'organigramme du PNUD
* La stratégie nationale de réduction de la pauvreté
* Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
* Une série de Fiches de Synthèse et de Rapports sur le Projet.
* Les tableaux de répartition pour le FCP
* Les Notes Succinctes et les Documents du Projet pour chaque projet dans le programme
* Un assortiment de rapports sur les progrès et autres rapports

Une série d'autres documents a été analysée par l'équipe pendant l'évaluation. [[1]](#footnote-1)

**II.D. Planification**

21. Avec l'aide du Secrétariat National du BACP, une entrevue ainsi que le calendrier de voyage ont été préparés et ont été suivis de près. Il a été décidé que pendant les deux premières semaines, les entrevues seraient réalisées aux Comores. Il a également été décidé que compte tenu des tâches à accomplir et la courte période allouée pour les compléter, les deux week-ends seraient entièrement utilisés par la mission

22. La troisième semaine a été consacrée à des discussions internes de l’équipe et à la préparation de la version préliminaire des Fiches d’évaluation des Projets Individuels ainsi qu’à la présentation power point de la préparation de pré-départ sur les conclusions de la mission principale du Comité Directeur conjoint du FCP

23. La mission a rencontré plus de 100 personnes. Pour plus de détails sur son horaire de travail, se reporter à: Annexe A - Programme de la Mission d'Evaluation ci-dessous.

**II.E Termes de Référence**

24. Pour les Termes de Référence de la mission d'évaluation, se reporter à l’annexe - B ci-dessous

1. **Conception du programme, Pertinence du programme du FCP Projets par secteur**

**III. A. Pertinence Générale du Programme**

25. Bien que le choix des zones d'intervention et les projets ne fussent pas priorisés, selon l'avis de la mission d'évaluation, à l'exception de quatre projets, les autres choisies étaient pertinentes pour le fonds de consolidation de la Paix dans le contexte des Comores et que leurs résultats énoncés et leur conception ont répondu aux objectifs de consolidation de la paix  qui été dans le Plan Prioritaire. Toutefois, étant donné la contribution totale des fonds disponibles, les objectifs et résultats attendus du programme ont été surestimés et le délai imparti pour l'exécution des différents projets (24 mois) n'était pas réaliste. Il n'y a pas assez de temps pour que ces projets produisent même des résultats partiels, ce qui ne peut être effectivement réalisé avec le financement disponible

**III.B. Conception du programme, exécution et suivi**

26. En plus des insuffisances déjà mentionnés (manque d'une stratégie globale analyse ex-ante pour sélectionner les domaines d'intervention clés, la hiérarchisation des différents projets, pas de processus mis en place pour recueillir les données de base et les indicateurs et des délais irréalistes), le programme a souffert d’autres inssuffisances de conception indiqués ci-après :

* Le programme a été conçu pour avoir des fonds disponibles d’un total de 14 241000 $ dont le FCP contribuerait à hauteur de 9.000.000 $. Le FNUAP PNUD, l'UNICEF, l'ONU, l'UNIFEM, le Gouvernement des Comores et d'autres contribueront à hauteur de 5.241.000 $. La plupart de ces contributions ne se sont pas concrétisées.
* Les coûts de construction et de la réhabilitation des infrastructures ont été considérablement sous-estimés.
* Les frais généraux ont été excessivement élevés "consommant" un grand pourcentage des ressources disponibles.

27. Dès le début donc, le programme a été «condamné» à ne pas atteindre les résultats escomptés, étant donné l'effet multiplicateur de ces trois failles.

28. Par ailleurs, dans certains cas et au niveau du projet, certaines mauvaises décisions de gestion ont été prises par les agences onusiennes concernées leur mise en œuvre. Un exemple est d'avoir des projets situés exclusivement sur l'île d'Anjouan, mais gérés depuis Moroni (Grande Comore). Un autre exemple est de concentrer fortement les dépenses dans la justice et les forces armées des infrastructures en Grande Comore, alors que le mouvement sécessionniste était basé à Anjouan et dans une moindre mesure à Mohéli.

*Citation: "Nous ne comprenons pas pourquoi la plupart des investissements des Nations Unies dans le cadre de la consolidation de la paix a été concentrée en Grande Comore alors que c’est à Anjouan que les problèmes qui ont conduit à la crise existent toujours"*

*M. Dhoihir Dhoulkamal, Secrétaire Général du Gouverneur d'Anjouan*

*Citation: le programme FCP a été conçu comme une réponse à des événements qui ont eu lieu à Anjouan et nous attendions que la plupart des activités [telles que la construction d'infrastructures, la création d'emplois et de formation] bénéficieraient Anjouan, mais cela n'a pas été le cas ... le processus de récupération des armes ne s'est pas déroulé de manière efficace et de la réinsertion des ex-rebelles FGA [dans l'armée ou la vie civile productive] a été minime*

*Commandant Dossar, chef de la gendarmerie sur l'île d'Anjouan*

**III.C. CONTRIBUTION A LA CONSOLIDATION DE LA PAIX PAR ZONE D'INTERVENTION ET DE PROJET**

***ZONE D'INTERVENTION: GOUVERNANCE ET COHÉSION SOCIALE***  
  
**1. FCP/COM/A-1: «Le rôle des femmes dans la médiation et la réconciliation nationale»**

29. La conception du projet a reconnu le fait que le système de justice traditionnel existait déjà en parallèle à une justice locale impartie par des anciens du village, des groupes de femmes, etc. Ce système de justice parallèle est une bonne chose car il libère du temps et des ressources pour le système de la justice formelle permettant de traiter les cas et les infractions les plus graves. La conception du projet a également reconnu qu'il était nécessaire d'avoir une certaine forme d'uniformité dans la «jurisprudence» derrière ce système de justice traditionnel. En tant que tel, il était important d'offrir une formation à cet égard. Il a formé à l'échelle nationale, 501 femmes leaders issues de plusieurs associations féminines ont été formées comme «médiatrices» dans 16 préfectures. La formation dispensée a consisté en des techniques de médiation sociale visant à résoudre les conflits surgissant au sein des différentes communautés avant qu'elles nécessitent l'intervention du système de justice formel. En ce sens, ce projet est complémentaire au projet **FCP / COI / FCP/COM/A-3 «Soutien au système de justice»**

30.Le projet a également contribué à la construction de trois "centres de médiation" (un à Moroni, Grandes Comores, un autre à Mutsamudu, Anjouan et le dernier à Fomboni, Mohéli). Ce projet a atteint son objectif puisque que la formation des « médiatrices», a contribué à résoudre plus de 1.500 cas de conflits relatifs à des petits délits, des conflits entre voisins, des querelles domestiques, des conflits entre des villages, des conflits entre des clubs sportifs, des conflits dus à des questions foncières ainsi que des conflits découlant de problèmes de succession.

**CONCLUSION DE L’EQUIPE D’EVALUATION**

Ce projet a été très réussi et a contribué de manière importante à la consolidation de la paix à travers le pays. Il devrait être étendu dans une deuxième phase pour consolider les acquis de la première phase, comprenant la formation des groupes de jeunes.En tant que tel, le projet a apporté une contribution significative au domaine PMP R.1, concernant la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice et plus précisément à l'indicateur sectoriel R.1.2 Utilisation des Systèmes de Justice Transitionnelle pour résoudre les conflits / différends sans recours à la violence. (VOIR RECOMMANDATION NUMÉRO 5 DANS L’ANNEXE PERTINENTE CI-DESSOUS)

*Citation: "Le projet nous a permis de comprendre le concept de cohésion sociale ... Le projet nous a aidés de manière significative, même si une partie du financement prévu ne s'est pas concrétisée. Les médiateurs ont déjà aidé à résoudre plus de 1800 conflits. Nous le savons parce chaque médiateur conserve des documents écrits détaillés dans un carnet »*

*Mme Fatouma Hadji, directeur national pour la solidarité et la cohésion sociale*

1. **FCP/COM/A-2: “Promotion de la cohésion sociale”**

31. Le projet visait une portée beaucoup plus grande conceptuellement et son budget s’élevait à 1350000 $ US car l'on supposait que d'autres entités de l'ONU fourniraient un financement supplémentaire. En réalité, 400 000 $ ont été obtenus (300 000 $ en espèces à travers le FCP et 100 000 $ en espèces fournis par l'ONU). Sur ce montant, environ 250 000 $ ont été utilisés pour payer un consultant international et en dépenses locales, ne laissant environ que 150 000 $ pour les activités réelles du projet. Par conséquent, le projet a dû être repensé. L'accent a été mis sur la réalisation de 5 études de base qui constitueront le fondement pour de futures actions en faveur de la cohésion sociale, à savoir :

* + Une cartographie des conflits du pays. (Terminé)
  + Une étude de faisabilité pour la création d'un bureau d’un Médiateur National, (terminé)
  + Une étude de faisabilité pour un service national civique (terminé)
  + Étude sur les effets des préjugés dans les Comores (avec des problèmes mais toujours en cours)
  + Étude pour assurer l'accès aux au système de justice des déshérités. (Avec des problèmes, toujours en cours)

**CONCLUSION DE L’EQUIPE D’EVALUATION**

**En supposant que les deux études en cours seront faites selon la norme de qualité attendue, le projet aura apporté une contribution significative au processus de consolidation de la paix dans le contexte des Comores, vu que ces études constitue une base pour le développement d’un processus de dialogue et de réconciliation nationale. Toutefois, l'impact pourrait et aurait pu être beaucoup plus grand si le projet avait été budgétisé d’une manière réaliste et si seulement l'expertise locale a été (ce qui est disponible) utilisée. En tant que tel, le projet a apporté une contribution significative au domaine PMP R.2 Résolution Pacifique des Conflits et, plus précisément à l'indicateur sectoriel R.2.2 l de la Gouvernance Démocratique.**

1. **FCP/COI/ FCP/COM/A-3: Soutien au système de justice et consolidation des droits de l'homme**

32. Presque tous les résultats ont été atteints :

1. Une salle de tribunal pour la jeunesse est en construction en Grande Comore  
2. La réhabilitation de la salle de justice à Anjouan est en cours.  
3. La construction de la salle de justice de Mohéli est en cours  
4. Le processus d'appel d'offres a été lancé pour la construction d'un pavillon de femmes et d'enfants dans la prison centrale d'Anjouan.  
5. Un appel d’offres similaire pour la construction d'un pavillon de femmes et d'enfants dans la prison centrale dans l’île de Grande Comore est attendu pour l'an prochain.  
6. Une bibliothèque virtuelle judiciaire est en train d'être mise en place.  
7. La revue officielle de l'Etat a reçu l'aide prévue.  
8. Le Délégué national pour les Droits de l'Homme a reçu l'aide prévue.  
9. Un système indépendant de surveillance des prisons est en train d’être mis en place

**CONCLUSION DE L’EQUIPE D’EVALUATION**

**Le projet a réussi dans la plupart des domaines prévus et peut être considéré comme un succès même si les aspects relatifs au pavillon pour les femmes et les enfants dans la prison pour Grande Comore sont toujours en suspens et aucun fonds n’a été alloué pour améliorer les conditions générales des prisonniers. En tant que tel, ce projet a apporté une contribution significative à la zone PMP R.1 Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice et plus précisément à l'indicateur sectoriel et plus spécifiquement à R.1.2 Utilisation des Systèmes de Justice Transitionnelle pour Résoudre les Conflits / différends Sans Recours à la Violence**

***ZONE D’INTERVENTION : LA SÉCURITÉ ET LA STABILITÉ***

1. **FCP/COM/B-1/: “Réforme du Secteur de Sécurité”**

33. Encore une fois, le projet a été conçu avec un budget conceptuellement plus important (environ 22% que ce qui s'est réellement matérialisé (seulement la contribution de 1 900000 $ du FCP a été mise à disposition). En plus de cela, les coûts de construction prévus dans le projet ont été sous-budgétisés parce que les concepteurs n’ont pas demandé aux entrepreneurs de la Construction les coûts réels et se sont plutôt fiés aux estimations grossières du personnel des Forces Armées. Ces deux erreurs ont aggravé le déficit budgétaire, il en a donc découlé une incapacité à terminer les chantiers prévus. Par ailleurs, le projet a concentré la majorité de ses fonds sur l'infrastructure dans l'île de Grande Comores tandis que le point crucial de la menace contre la paix se trouve dans l'île d'Anjouan où le mouvement sécessionniste a commencé et est encore actif et dans une moindre mesure sur l'île de Mohéli.

34. Alors que certains résultats ont été partiellement obtenus, des lacunes importantes persistent en raison d'un manque de financement. En voici les principales:

* + La Justice Nationale et la politique de sécurité ne sont pas en place.
  + La Commission nationale prévue pour la sécurité n'est pas opérationnelle.
  + Le secteur prévu à l'échelle nationale d’évaluation de la Justice et de la sécurité est toujours à mettre en place.
  + Sur les 7 dépôts d’armes prévus devant être réhabilités et dotés d'un système de sécurité, seulement 6 le seront et un seul (situé à Grande Comore) sera sécurisé.
  + Sur les quatre casernes militaires qui devaient être sécurisées, aucune ne le sera.
  + Sur les quatre casernes de gendarmerie qui devaient être sécurisées, aucune ne le sera
  + Sur les 800 hommes engagés et 40 officiers prévus devant être formés seulement 160 environ, ont effectivement reçu une formation (le projet prévoit maintenant que que ces 40 ces officiers forment leurs compagnons).
  + La Garde côtière et les services nationaux de sécurité reçoivent seule une partie du soutien prévu à l'origine.

**CONCLUSION DE L’EQUIPE D’ÉVALUATION**

**Les résultats escomptés, n’ont pas été atteints, ceux-ci consistaient à neutraliser les soutiens potentiel du mouvement sécessionniste au sein des forces armées grâce à la nette amélioration des conditions de vie de leurs membres. Le mécontentement parmi les rebelles de l'ex (FGA), la population d'Anjouan et les membres des forces armées basées sur cette île étaient évident pour la mission d'évaluation. Le projet qui devait fournir «des dividendes rapides» pour le processus de paix a en fait déçu ceux qu’il était destiné aider.**

*Citation: "[Comme des solutions appropriées sont encore à mettre en œuvre] Je vous jure, je crois que ce qui est arrivé ici [à Anjouan] pourrait facilement se reproduire"*

*Commandant Dossar, chef de la gendarmerie sur l'île d'Anjouan*

1. **FCP/COM/B-2: “Aide à la Police Nationale”**

35. Comme dans le projet précédent, celui-ci a été conçu avec un budget plus important (environ 25%) conceptuellement que ce qui s'est réellement matérialisé (seulement la contribution du FCP de 900 000 $US et l'équivalent en espèces de 50 000 $ de la part du gouvernement a été mis à disposition). En plus de cela, les coûts de construction prévus dans le projet ont été sous-budgétisés parce que les concepteurs n’ont pas demandé aux entrepreneurs de la Construction les coûts réels et se sont plutôt fié aux estimations approximatives du personnel des Forces Armées Ces deux erreurs ont aggravé le déficit budgétaire, il en a découlé une incapacité à terminer les objectifs prévus.

36. Seuls certains résultats ont été atteints ou partiellement atteints tels que:

* + L'adoption de la loi créant la nouvelle police nationale.
  + Sur les 100 officiers de l'ancienne police qui devaient être ré entraînés, 60 ont suivi une formation à ce jour (encore une fois on attend qu’ils forment le reste de leurs collègues).
  + La réhabilitation de l'école nationale de police à Anjouan est en cours (bien que pas de cuisine, pas d’installations pour le réfectoire, pas de terrain de sport et des murs d’enceinte ne seront pas construits, les fonds étant insuffisants)
  + Seulement 2 postes de police sur les trois qui devaient être initialement réhabilités ne le seront pas en raison du manque de financement.
  + La formation à l’étranger de 10 officiers supérieurs n'aura pas lieu (bien qu'il soit apparemment prévu que les formateurs étrangers viennent aux Comores pour dispenser ladite formation).

**CONCLUSION DE L’ÉQUIPE D’EVALUATION**

**Le projet n’a pas atteint ses objectifs car les résultats escomptés, n’ont pas été obtenus. Ceux-ci consistaient à neutraliser le soutien potentiel pour le mouvement sécessionniste au sein de la police grâce à la fourniture des conditions de vie nettement améliorée et des installations de formation appropriée à leurs membres. Le mécontentement de la hiérarchie policière, de la population à Anjouan et du gouvernement régional de cette île était évident lors de la mission d'évaluation. Le projet qui devait fournir «des dividendes rapides» pour le processus de paix a en fait déçu ceux qu’il était destiné aider.**

1. **FCP/COM/ B-3: Démobilisation, désarmement national et Programme de réintégration**

37. Une fois de plus le projet a été conçu avec un budget irréaliste. Moins de 50% du financement prévu s’est effectivement matérialisé provenant à l'écrasante majorité de la FCP. Ceci a substantiellement limité la capacité du projet à fournir les résultats attendus. Certaines des lacunes ont été:

* La réintégration dans l’Armée de seulement 50 anciens FGA (sur environ 800 prévus)
* Les retards dans la campagne de sensibilisation et de la rédaction de la loi d'amnistie (qui est toujours à l'examen du gouvernement et du parlement - un retard qui provoque une grande amertume à Anjouan).
* La récupération de 15 armes seulement sur les 400 estimées, prises par l'armée à Anjouan lors de la tentative séparatiste. Par ailleurs, une seule de ces 15 armes, fait partie de l’arsenal des 400. Ceci cause une grande inquiétude.
* Sur quelque 800 ex-FGA seulement 290 ont été identifiés et recensés par le projet. Ils étaient prêts à être démobilisés et réinsérés dans la vie civile. Au début du mois de Novembre 2011, 23 seulement (soit moins de 10% des personnes recensées) ont bénéficié d’une formation. Le projet était conçu pour fournir des kits et ils attendaient tous la remise de leur «kits» (le projet est prévu pour leur fournir des kits composé d'un minimum d'outils professionnels / d’apports leur permettant de commencer les activités économiques pour lesquelles ils ont été formés). Comme le projet est sur le point de finir et n'a plus de financement, il est hautement improbable que plus de 23 personnes soient assistées. Bien que le crédit ait été prévu (et devrait être disponible pour les articles coûteux tels que des bateaux / moteurs pour les pêcheurs) étant donné que le projet a manqué de fonds, même pour les 23 kits à fournir, ceux-ci seront fournis incomplets, manquant de petits objets cruciaux qui auraient dû être inclus.

38. Les anciens-FGA se sont empressés de souligner que la valeur des kits qu'ils recevaient était 30% inférieure à ceux donnés par le projet DDR pour les femmes, épouses des anciens FGA (aujourd'hui en exil à Mayotte). La plupart des 23 anciens FGA sont analphabètes et ils seront maintenant forcés à demander des crédits (et faire les démarches qui vont avec) pour acheter les petits objets manquants dans les kits.

**CONCLUSION DE L’EQUIPE D’ÉVALUATION**

**Le projet a été sous-budgétisé pour les résultats escomptés. Trop de fonds ont été dépensés en frais généraux et personnel international. Le projet a formé 50 personnes seulement dont 23 sont des anciens FGA. Ces anciens FGA sont très mécontents de recevoir leur kit professionnel quelques mois après la formation dispensée et celui-ci sera incomplet. En substance, le projet a créé plus de malaise à Anjouan et parmi les anciens insurgés et a donc eu un impact négatif sur la consolidation de la paix dans le contexte des Comores.**

*Citation: "Les kits que nous obtiendrons sont incomplets. Nous avons été informés qu'ils ont été coupés par quelqu'un à Moroni. J'ai choisi d'élever des poulets et j’obtiendrai tous les produits, sauf les poussins. Comment pouvez-vous élever des poulets sans poussins ? Je suis au chômage depuis deux ans, comment puis-je les acheter? " Un bénéficiaire du projet … ancien-FGA*

*Citation: "On nous a informés que le projet n'avait pas assez d'argent pour financer davantage de kits et que ceux pour les bénéficiaires déjà formés doivent être coupés. Quelqu'un à Moroni coupé le paquet et maintenant les kits sont incomplets. Qui les a coupés? Comment a-t-on décidé quoi couper? Rien de tout ceci n’a été expliqué de manière satisfaisante. Les bénéficiaires recevront des kits coûtant 350 000 KMF, tandis que les kits pour les conjoints des ex-APG coûtent 500 000 KMF. Quelle en est la logique ? "*

*Le lieutenant-colonel Ahmed Sidi, Directeur National du PNDDR*

***Zone d’intervention: réhabilitation économique para la création d’emploi pour les jeunes et les femmes***

1. **FCP/COM/D-1: “Emploi pour les jeunes et les femmes (APROJEC)”**

39. Une fois encore le budget pour le projet a été sous-estimé de 46 %

Le projet dont le budget s’élevait à 1 200 000$ américains avait une portée très limitée car il pourvoyait l'emploi de très peu d’individus (quelques centaines sur un total d’un «univers potentiel» de 400 000 jeunes et femmes). Par ailleurs, ces résultats varient considérablement. Alors que la mission d'évaluation a jugé ses activités en Grande Comore comme relativement réussies, ses activités à Anjouan et à Mohéli ont beaucoup laissé à désirer. Cela est dû au choix des «partenaires d'exécution» dans chaque île. Parmi les résultats obtenus, on peut citer

* + 300 jeunes formés à des compétences différentes
  + 100 jeunes en apprentissage à Grande Comore et 60 à Anjouan.
  + Un programme de formation des compétences en affaires est en cours à Mohéli
  + En raison de contraintes budgétaires, le programme de travail prévu à haute intensité (HIMO) n’aura probablement pas lieu

**CONCLUSION DE L’ÉQUIPE D’ÉVALUATION**

**Le projet apportera une modeste contribution à la création d'emplois pour les jeunes et les femmes, et donc son impact sur la consolidation de la paix dans le contexte des Comores sera très limité. Si optimiser l’emploi des jeunes et des femmes était l’objectif, alors l'avis de la mission d'évaluation est qu’il aurait été préférable d'utiliser les fonds pour la consolidation d'un programme national de formation professionnelle "axé sur la demande".**

1. **FCP/COM/D-2 : « Aide et consolidation des étapes clés dans l’éducation des jeunes défavorisés »**

40. Le taux d'abandon de l’école est très élevé dans les Comores (comme c'est le cas dans la plupart des pays du tiers monde). La logique derrière ce projet, y compris sous la FCP est que ces jeunes en décrochage scolaire sont potentiellement une source de conflit interne. La mission d'évaluation conteste cette conclusion car ce sont des taux d’abandon classiques pour les Comores et beaucoup d'autres pays. Bien que ceci cause de graves problèmes sociaux, ce n’est généralement pas la cause des luttes intestines et certainement pas dans le cas des Comores où le mouvement des sécessionnistes a été commandé par des militaires et d’ambitieux politiciens locaux capitalisant le sentiment la population d'Anjouan et de Mohéli d'être «écartée» ou oubliée par le gouvernement central dans la capitale Moroni, sur l'île de Grande Comore.

Le projet

* + 6949 jeunes, sur 8000 prévus dans le document de projet, ont bénéficié d’un programme de soutien scolaire.
  + 4 groupes de jeunes femmes qui ne sont plus à l'école ou au travail, suivent actuellement un programme l'alphabétisation/ d’aide à l’autonomie.
  + 51 entraîneurs sportifs ont été formés et sont opérationnels dans les trois îles.
  + 13 "entraîneurs culturels» ont été formés et sont opérationnels dans les trois îles.
  + Plus de 800 enfants en âge scolaire ont reçu une formation en activités sportives et culturelles.

**CONCLUSION DE L’ÉQUIPE D’ÉVALUATION**

**Alors que le projet peut apporter une modeste contribution sociale, de l'avis de la mission d'évaluation, ce projet n'est pas vraiment un projet pour le FCP car celui-ci ne prétend pas ou ne cherche pas à résoudre une menace concrète et relativement imminente contre la paix,** **mais aborde plutôt un problème social commun endémique dans la plupart des pays pauvres.**

1. **FCP/COM/D-3: « Economic integration of the spouses of the Ex-FGA (DDR process)»**

41. Le projet vise à fournir des compétences et des outils économiques pour les épouses de 500 anciens combattants de la FGA de l'île d'Anjouan. Là encore, les résultats ont été inférieurs à ceux prévus à la fois en termes de nombre de bénéficiaires et de la qualité de la formation fournie..Le projet a partiellement obtenu certains résultats prévus tandis que d'autres n'ont pas du tout été obtenus. Les principaux résultats sont les suivants:

* + Sur les 500 femmes qui devaient être formées et dotées des moyens d'entreprendre des activités génératrices de revenus (kits de production) 200 seulement ont été effectivement retenues.
  + Sur ces 200, seules 75 ont été formées à ce jour et
  + Sur ces 200, seulement 28 ont reçu leur trousse. 9 autres vont la recevoir très prochainement. L'achat de 38 trousses supplémentaires est en cours.
  + 110 femmes sont en attente de formation dans leur domaine de prédilection (l'élevage de bétail, production de produits laitiers et pêche).
  + 15 autres étaient absentes au moment du choix des formations et seront reconvoquées prochainement.
  + 200 femmes ont reçu la formation d’aide à l’autonomie.
  + La campagne de sensibilisation, initialement prévue sur la violence et le genre (AG de l'ONU, résolution 1325) sera faite dans le cadre d’un autre projet.
  + Le régime complémentaire de microcrédit prévu dans la note conceptuelle du projet, a été complètement abandonné.

42. La mission d'évaluation a remarqué que si tous les projets ont été mis en place à Anjouan, l'unité de gestion de projet a été basée à Moroni (Grande Comore). La mission a tenté de savoir pourquoi cela s’est fait ainsi, mais n'a pas reçu de réponse satisfaisante sur ce point.

**CONCLUSION DE L’ÉQUIPE D’ÉVALUATION**

Le projet aura un effet très limité sur consolidation de la paix dans le contexte des Comores. Le nombre de bénéficiaires est très faible et le coût par tête relativement élevé (à 185 bénéficiaires et un coût total du projet de U $ 700 000donne un coût de U $ 3783 par bénéficiaire). Une meilleure alternative a ce projet, par exemple, aurait pu être appliqué les fonds global consacré à ce projet (et d'autres similaires de « création d'emplois » au titre du programme PBF) à l'appui de la consolidation d'un système national de formation professionnelle efficace et basée sur la demande de compétences actuelles et futures. Un tel système pourrait avoir fourni une formation pour les ex-APGs, leurs conjoints, d'autres jeunes et autres groupes de chômeurs. Cela pourrait avoir eu un grand impact sur la paix et par extension sur le développement national.

1. **FCP/COM/D-4/: «Aide à l'enseignement pour les élèves du secondaire »**

Ce Projet a produit certains résultats tels que les bibliothèques virtuelles pour 5 écoles secondaires et 3 guides de formation. 3 autres résultats n'ont pas été obtenus.

Parmi ceux-ci on peut citer:

* + Seulement 5 écoles secondaires ont bénéficié d'une évaluation complète des besoins et d’un plan d'action.
  + Même si deux des guides de formation ont été préparés pour la formation sur l'éducation pour la paix, aucun programme d'enseignement national d'éducation civique n’est encore en place.
  + En termes de formation des enseignants, il ya eu seulement 60 bénéficiaires à ce jour.
  + Parmi les 3000 jeunes programmés pour bénéficier du projet, entre 2200 et 2700 (selon la source citée) ont reçu un soutien.
  + En termes de l'aide prévue dans l'acheminement de certains jeunes vers la formation professionnelle et technique comme prévu, cela n'aura pas lieu en raison de fonds encore disponibles, mais limités

**CONCLUSION DE L’EQUIPE D’ÉVALUATION**

**Encore une fois la mission ne pense pas que ceci soit un projet apportant une contribution importante à la consolidation de la paix dans le contexte des Comores. Il ne traite pas directement la cause ou les causes du conflit qui ont surgi dans ce pays. Alors que le taux de succès de l’éducation secondaire est important pour un pays, un système éducatif pauvre est un symptôme du sous-développement et non pas une cause directe du mouvement sécessionniste dans les Comores. Ainsi que cela a été signalé précédemment, le mouvement sécessionniste a été commandé par des militaires et d’ambitieux politiciens locaux capitalisant le sentiment la population d'Anjouan et de Mohéli d'être «écartée» ou oubliée par le gouvernement central dans la capitale Moroni, sur l'île de Grancd Comore Il aurait été préférable d'investir les fonds alloués à ce projet dans l'amélioration des conditions de vie des forces armée, la police ou dans le système de justice et les prisons.**

**11. FCP/COM/D-5 «Les opportunités économiques et sociales pour les jeunes et les femmes dans l'agriculture » : Mohéli**

44. Même si certains aspects de la production agricole et de transformation sont maintenant en place, ils n'étaient pas «en phase» avec le cycle de production et ceci a causé des pertes importantes aux bénéficiaires en 2010. Certains autres aspects prévus tels que la production de viande de volaille n'ont pas encore commencé.En outre, les aspects de marketing et de crédit sont encore à mettre au point ainsi que le thème lié l’équipement pour le transport (un bateau et des camions pour transporter des produits aux marchés à Anjouan, Grande Comore et Mayotte) n’ont pas encore été achetés.

**CONCLUSION DE L’ÉQUIPE D’ÉVALUATION**

**Une fois encore, la mission d'évaluation est convaincue que projet dans sa conception est bon et en dépit des déficiences encore en suspens soulignées ci-dessus, le projet peut être une réussite à l'avenir. Toutefois, la mission d'évaluation n'est pas convaincue (en dépit des explications fournies) que ce n'est pas «dans son essence» une consolidation de la paix plutôt qu’une initiative de développement. Par ailleurs, lorsque des éléments de consolidation clés sont laissés inachevés tels que le ramassage des armes, la sécurisation des dépôts d’armes, la sécurisation des casernes militaires et de l'école de police, l'amélioration des conditions de vie de la police, de la gendarmerie et des forces armées, la démobilisation de 90% des anciens FGA encore en circulation, etc. La mission estime que les fonds destinés à ce projet auraient pu être mieux utilisés pour obtenir les résultats escomptés.**.

*Citation: "Ce n'est pas un projet de consolidation de la paix. Il s'agit d'un projet de développement! Pourquoi le FCP finance-t-il cette activité et pourquoi a-t-il été approuvé sans prendre en considération ce que les autres donateurs font? "*

*Un haut diplomate et membre de la CDC*

**12. FCP/COM/ « Renforcement des capacités nationales dans la consolidation du processus de paix »**

45. Ce projet est destiné à payer le secrétariat local du BACP qui assure le secrétariat du CDC et est censé surveiller l'ensemble du programme et assurer sa réussite. De plus, ce projet a été utilisé pour financer la formation et le matériel (et certaines réhabilitations de locaux) pour le Commissariat National qui agit en tant que contrepartie du gouvernement du secrétariat local du BACP.

**CONCLUSION DE L’ÉQUIPE D’ÉVALUATION**

**Ce projet n'a pas apporté la contribution attendue lors de la phase I. Le coût du secrétariat a été excessif car il a utilisé un large pourcentage des fonds disponibles (59%) pour l'expertise internationale. Pour la phase II, le secrétariat devra être structuré différemment et il faudra une autre «ligne d'accès local» (Voir la recommandation 4 ET L'ANNEXE C-DESSOUS ci-dessous.)**

**Pour plus d'informations sur chaque projet, s'il vous plaît se référer aux fiches individuelles d'évaluation des projets inclus dans l'annexe F ci-dessous.**

**IV:Efficacité**

46. On a demandé à la mission d'évaluation de répondre à la question: Est-ce le programme FCP aux Comores est efficace? Efficacité est synonyme de réussite, C'est-à-dire la façon dont le processus atteint de façon satisfaisante son (ses) objectif (s). **Dans ce sens donc, basé sur la réalisation de la plupart des réalisations faites par les projets jugés pertinents, on pourrait affirmer que seulement 3 des 11 projets qui composent le programme aux Comores ont fait ou vont faire une contribution importante au processus de consolidation de la paix.** Trois autres, sans obtenir les résultats escomptés, ont contribué à la consolidation de la paix. Pour les six autres projets de fond, selon la mission, trois d’entre eux étaient plus des projets de développement que des projets de consolidation de la paix. Deux autres projets, au «cœur» du processus de consolidation de la paix et dont les contributions attendues étaient critiques, ont diminué sensiblement leurs attentes et pourraient même avoir été contre-productifs pour le processus de paix lui-même.

47. Comme souligné dans le document intitulé «Méthodologies des conflits» de l'Université de Bradford:

***"Bien qu'il soit difficile pour les organisations de consolidation de la paix ... d'accepter qu'elles peuvent exacerber les conflits, il existe des preuves solides qu'elles peuvent le faire. Par exemple, susciter des attentes au sujet de la résolution de griefs en suspens peut déclencher ou accélérer les conflits lorsque ces attentes sont déçues - comme c'est souvent le cas lorsqu’ il y a des intérêts dans le maintien du statu quo ou lorsqu'il n'y a pas suffisamment de ressources à court terme pour mettre en œuvre des accords de façon adéquate***. "

48. L'équipe d'évaluation estime qu’il est important que le CDC formule ses projets avec des objectifs proportionnels, en gardant à l'esprit que les fonds FCP sont là pour faire démarrer les programmes clé plutôt que de fournir une solution complète à long terme pour des régions entières.

49. Le Gouvernement, avec l'aide de l'équipe de pays des Nations Unies, a la tâche de diriger le processus de mobilisation des ressources financières supplémentaires nécessaires pour couvrir l'effort plus large de consolidation nationale. La mission d'évaluation n'a pas vu aucune preuve significative que cette responsabilité cruciale avait été exercé.

50. Les principales réalisations du programme FCP dans les Comores pendant la période sont:

**CONCLUSION DEL’ÉQUIPE D’EVALUATION**

**Basée sur les objectifs et les résultats réalisés et ceux attendus, qui n'ont pas été atteints, l'équipe d'évaluation estime que la contribution globale du programme PBF pour 2008 - 2009 ne sera que partiellement significatif. La mission tient à souligner que ce n'est pas seulement la perception de l'équipe d'évaluation, mais celle de la grande majorité des «bénéficiaires», les «donneurs», «observateurs» et «bénéficiaires» interviewés.**

**V. Efficience**

51. L'efficience fait référence à la façon dont un processus est géré en termes d'utilisation des ressources au fil du temps. Par conséquent, il traite le processus plutôt que des résultats. L'équipe d'évaluation voudrait commencer en soulignant que tous les acteurs concernés ont exprimé leur satisfaction quant au transfert de fonds. Les deux BACP et le Bureau du MDTF ont été considérés comme très efficaces pour obtenir les fonds des organismes bénéficiaires.

52. En ce qui concerne la sélection des agents bénéficiaires pour les projets approuvés pendant la période, six projets ont été donnés au PNUD s’élevant à 5 650 000 $ américains, soit 63% des fonds disponibles. En termes de financement total, on a confié à l’FNUAP la mise en œuvre de deux projets d’un montant total de 1 200 000 $ américains, soit 13% des fonds disponibles. L’ILO a été responsable d’un projet de 1 000 000 $ américains soit 11% des fonds disponibles. L’UNICEF a été responsable de deux projets d’un montant de 850 000$ américains soit 9% des fonds disponibles, tandis que l’UNESCO a été responsable d’un projet de 300 000 $ américains ou 4% des fonds disponibles.

53. Les rapports financiers et de fond, comme convenu par toutes les sources interrogées, semblent avoir été menés à bien par les agences de l'ONU. Les rapports sont généralement présentés à temps au bureau FAMD.L'équipe d'évaluation estime qu'il est important qu’à l'avenir, des délais réalistes soient fixés dès le début.

54. La mission d'évaluation a de sérieuses préoccupations à l'égard de l'utilisation efficace des fonds. Les principaux problèmes à cet égard sont (1) que les agences de l'ONU ont accepté de fournir un financement supplémentaire qui ne s'est jamais matérialisé et (2) les coûts de soutien très élevés. La mission a effectué une analyse qui a ajouté: (a) les frais généraux standard pour chaque projet et (b) d’autres frais administratifs que les agences ont rajouté au budget alloué aux projets. Enfin, l'estimation des dépenses par rapport aux coûts de construction a été gravement sous-estimée. Par conséquent, la mission d'évaluation estime que des quantités inutilement élevées ont été dépensées.

**CONCLUSION DE L’ÉQUIPE D’EVALUATION**

**Basé sur les trois facteurs négatifs décrits au paragraphe ci-dessus, la mission d'évaluation estime que les fonds FCP n'ont pas été utilises de manière efficace. Ceci a sévèrement limité l'impact que le programme a eu sur l'effort de consolidation de la paix aux Comores**.

1. **Durabilité des résultats et effets catalyseurs**

55. La durabilité est une question qui doit être traitée. L'équipe d'évaluation estime que cela peut être le cas, car que le gouvernement rencontre de graves problèmes budgétaires et une fois encore éprouvera des difficultés à prendre les fonds nécessaires sur son budget afin d'assurer certains résultats clés. La mission d'évaluation suggère donc qu’une nouvelle phase du programme FCP soit mise en œuvre, si on trouve le financement. Les propositions concrètes énoncées à l'article IX.2 Suggestions pour une éventuelle phase de suivi ci-dessous sont conçues pour combler ces lacunes et assurer la durabilité des programmes pour la consolidation de: (1) un système judiciaire efficace, (2) de meilleures conditions de vie pour les forces de sécurité (3) le sens d’appartenance à une nation, (4) et la suppression d'une source clé du conflit aux Comores.

**POUR PLUS DE DETAILS VOIR CI-DESSOUS LES RECOMMANDATIONS PERTINENTES)**

1. **Propriété**

56. Propriété renvoie à la capacité à déterminer les priorités, établir des objectifs et résultats escomptés de même que la participation active à la formulation et au suivi des stratégies, programmes et projets qui les composent. La mission estime que le gouvernement des Comores a en effet participé activement à la formulation des stratégies, programmes et projets qui composent le programme FCP financé aux Comores. En ce qui concerne leur suivi, ni le gouvernement ni le BACP n’ont vraiment été impliqués dans ce processus au niveau requis. Si de nouveaux projets sont à venir, le JSC a besoin de relever ce défi. Étant donné que cet organe est composé de personnes très occupées (ministres, hauts diplomates et d'autres membres du même niveau de responsabilité), qui n'auraient vraisemblablement pas le temps d'entreprendre directement le suivi des projets, la mission suggère que «les comités techniques» composé des techniciens soit mis en place pour chaque projet. Avec l'aide du secrétariat local de le PBSO, ils pourraient préparer rapports de suivi trimestriels pour être envoyé à le JSC pour son examen, approbation et transmission du mêmes au PBSO New York. (**VOIR LA SECTION RECOMMENDATIONS 4 et 8 et ANNEXE C CI-DESSOUS**).

*Citation: "Nous n'avons ni les fonds ni le personnel qui puisse voyager afin de suivre les progrès du projet. Nous sommes limités à regarder les rapports de dépenses financières. C'est une grave lacune qui rend compte de ce que vous mentionnez "*

*Un officier du Commissariat de la Planification*

**VIII. Transparence et responsabilisation**

57. Alors que la fonction de l'équipe n'a pas été d’auditer des projets, elle s’est renseignée sur l'utilisation appropriée des fonds. À l'exception de ce qui, de l'avis de la mission d'évaluation, étaient des coûts de soutien excessifs, la mission n'a pas entendu parler ou n’a pas trouvé de cas 'inquiétants quant à la transparence ou l'exercice de la responsabilité dans l'utilisation des fonds FCP

**IX. Leçons et suggestions pour un éventuel suivi**

**IX. 1. Leçons**

58. L'équipe d'évaluation estime que la construction de la paix est une échéance à long terme nécessitant un engagement de longue haleine de la part de tous les intervenants; un financement substantiel et dans le cas de nombreux projets ; la mise en œuvre d’arrangements spéciaux. Donc, le FCP ne peut pas être considéré comme un mécanisme de financement destiné à « faire démarrer» ou à financer la «phase pilote» des projets. Il est donc important que les objectifs immédiats de ces projets soient adaptés à ce qui peut être réalisé dans un laps de temps donné et selon une enveloppe financière particulière. Cela n'a pas toujours été le cas aux Comores où les projets ont été conçus sur la base de contributions anticipées et irréalistes provenant d'autres sources, et où le coût des intrants / activités / sorties ont été gravement sous-estimés.

59. La mission d'évaluation est donc convaincue de la nécessité de poursuivre les efforts du FCP afin d'atteindre pleinement certains objectifs de le programme actuel du PBF qui sont cruciaux dans le processus de consolidation de la paix. Pour atteindre cet objectif, la mission souligne qu'il existe un déficit de financement considérable, si l’on veut atteindre les objectifs établis pour la première phase encore inachevés et si l’on veut soutenir la consolidation de la paix au cours des prochaines années. L'équipe d'évaluation estime qu’il existe une pénurie d'environ 3 4 millions de dollars en relation avec les objectifs envisagés. Ce dernier chiffre ne couvre pas la totalité, des résultats souhaitables et les sorties mais juste le minimum requis selon la mission. Celle-ci tient à souligner que la CCP devrait être le mécanisme pour aider le gouvernement dans la recherche de fonds supplémentaires pour couvrir ces besoins supplémentaires.. (VOIR LES RECOMMANDATIONS 9 et 10 CI-DESSOUS)

**IX.2  Complémentarité avec d'autres projets et l'éventuel effet catalyseur du programme du PBF**

60. Alors que tous les partenaires au développement que la mission s'est entretenue aux Comores, ont reconnu l'importance d'un programme de consolidation de la paix pour le pays, aucun á manifeste qu'ils font ou pourraient faire dans les futures contributions dans cette direction. Le seul exemple d'une contribution de suivi qui pourraient être visés paraître une contribution de partage des coûts de plusieurs millions de dollars américains apparemment à l'étude par la Banque mondiale pour étendre les activités du projet PBF/COM/D-5 «Les opportunités économiques et sociales pour les jeunes et les femmes dans l'agriculture - Mohéli». La mission a entendu cela à partir de sources du PNUD et n´ait pas pu vérifier, car il n'ya pas de représentation permanente de la Banque Mondiale dans ce pays

61. Comme indiqué précédemment, le projet le plus réussi a été FCP/COM/A-1: «Rôle des femmes dans la médiation et la réconciliation nationale». Dans le cadre de la mission d'évaluation, les membres d'équipe ont entendu maintes et maintes fois deux demandes. La première se réfère d'abord à l'absence d'une disposition financière qui permettrait aux "médiatrices" (médiateurs féminins) de se rendre à différents villages au sein de leur domaine de compétence pour entendre les plaintes et régler les différends. La seconde fait référence à la nécessité soit d’un uniforme ou d’un insigne qui pourrait les identifier en tant que médiateurs formés.

*Citation: "Plusieurs fois l’une des parties ou des Anciens du village nous demandent pourquoi nous nous impliquons. Nous aimerions avoir un uniforme ou bien un badge qui permettrait de nous identifier en tant que personnel formé pour intervenir dans les conflits locaux. "*

*Mme Narassana Souleymane, Médiateur Féminin à Anjouan*

62. En outre, la mission est convaincue de la nécessité de créer le poste et le bureau du Médiateur National au sein du système judiciaire. La formation des «médiateurs féminins » devrait être associée à ce bureau. Si tel en était le cas, non seulement elles gagneraient en légitimité, mais de plus, une forme de "jurisprudence traditionnelle" pourrait être établie et assurerait la cohérence dans le traitement des litiges. Tout aussi important, cette structure pourrait assurer la viabilité à long terme de ce système. De même, il y avait un consensus général que les membres d’associations de jeunes devraient également être formés comme médiateurs. **La mission estime que le coût de cette proposition s’élève à 350 000 US$.**

63. Une cause du conflit qui est peut-être la racine de l'esprit sécessionniste c’est le manque du sens de nation. En termes historiques, les Comores ont été divisées en 10 sultanats indépendants. Cela a conduit au fait que des générations de Comoriens se sont identifiés d'abord avec leur village, puis avec leur région (sultanat) et dans une moindre mesure, avec leur île en particulier, mais pas avec le sentiment d'être comorien. Ce sens d’appartenance à une nation a besoin d'être initié au début de la vie du citoyen. Même à partir d'aujourd'hui, il n'existe pas de manuels sur l'histoire des Comores, de géographie comorienne ou d'éducation civique. La mission d'évaluation croit fermement qu'il est impératif que des manuels soient écrits pour que le processus d’identification, avec leur histoire et leur géographie, se fasse chez les enfants en âge scolaire. Le projet propose d’allouer une petite somme à l'Université pour préparer ces manuels ainsi que des équipements d'impression offset et des matériaux d’impression afin que la première édition de ces livres voie le jour. Grâce à la vente de ces livres, l'université pourrait créer un fonds renouvelable pour les éditions futures. **La mission estime que le coût de cette proposition s’élève à 550 000 US$.**

64. Une autre cause de conflit dans les Comores a été la question de la propriété foncière. Il n'y a pas d’inscription réelle du système foncier. Cette question a été soulevée maintes et maintes fois par de nombreux interlocuteurs que la mission a interviewés. La mission estime qu'il est impératif d'établir un cadastre national qui mettrait de l'ordre dans cet aspect crucial. **La mission estime que le coût de cette proposition s’élève à 600 000 US$.**

*Citation: "Comment peut-il y avoir la paix et un système de justice [opératif] aux Comores si nous n'avons même pas une manière de reconnaître qui possède quoi. Les maigres archives que nous possédions ont été brûlées pendant le régime de [l'ex-président] Soilih Ali. Seule Mayotte [île sous contrôle français] a un registre foncier fonctionnel »*

*M. Mohamed Affane, Bureau Foncier à Anjouan*

65. La mission d'évaluation estime qu'il est important de réaliser certaines sorties prévues mais non réalisés au cours du programme FCP pour les Comores. Le premier groupe de financement concerne la caserne de la gendarmerie à Hombo ainsi que la caserne de l'Armée de Sangani (toutes deux à Anjouan) où il faut des zones d'enceintes fortifiées, des améliorations dans leurs cuisines et des installations sanitaires et de sécurité appropriées pour leurs arsenaux. Le deuxième groupe de sorties se réfère à la réhabilitation de l'École de police à Anjouan. Ceci implique la construction d'une cuisine, d’une salle à manger, d’une dalle en béton pour le terrain de basket et d’un mur d'enceinte. La mission estime que le coût de ces propositions s’élève à 1,9 million de $ ( $ 1 000 000 $ pour le premier groupe de résultats et 900 000 U $ pour un éventuel programme nouveaux). Cela suppose que l'armée elle-même fournira gratuitement la main d’œuvre et la supervision du travail pour la construction, ce que le Chef de l’État-major a confirmé qu'ils étaient prêts à faire.  
  
66. Le Coordonnateur Résident et le CDC ont exprimé leur accord avec ces propositions. Par conséquent, la mission estime que les besoins financiers pour une nouvelle phase seraient de l’ordre de 3,4 millions $. Ce montant ne couvre pas tous les besoins en vue de la consolidation de la paix des Comores. La mission comprend également que pour le moment il n'ya pas de SCC FCP pour les Comores. Cependant, elle suggère que le gouvernement, par l’intermédiaire du CDC, fasse une liste détaillée des résultats / extrants encore nécessaires et demande à la Commission de la Construction de la Paix à New York de l'aider à mobiliser des ressources conformément à son mandat.

**X. Recommandations**

**L'équipe d'évaluation fait les recommandations suivantes :**

**X.1. Au BACP**

**Recommendation – 1**

**Les programmes futurs du FCP doivent être le résultat de: une Analyse de Conflits approfondie qui en détermine toutes les causes qui devront figurer dans la première partie d’un Plan Prioritaire qui, à son tour, sera basé sur (1) les ressources disponibles, (2) établira les domaines d'intervention possibles et leur priorité ainsi que (3) identifiera les projets prévus devant être incorporés dans chaque domaine d'intervention, en se basant sur la sélection des projets clairs et préétablis de même que les critères de priorité**

**Recommendation 2 –**

**Lorsque c'est possible, le personnel BACP devrait être impliqué dans la rédaction du Plan prioritaire au niveau du terrain**.

**Recommendation 3 –**

**La présentation d'un plan prioritaire au BACP à New York par le Comité directeur conjoint ne devrait être qu'une première étape dans le processus d'approbation. Une fois que le BACP a donné son "feu vert" à ce document, le gouvernement et l'agence correspondante de l'ONU chargé par le CDC de mettre en œuvre le futur projet devrait faire l’ébauche : (1) d’un document de projet qui comprend un «cadre logique», des «indicateurs de base » et des « indicateurs de réussite attendus» (2) un plan de mise en œuvre du projet et (3) un plan d'approvisionnement du projet. Ces documents devraient être soumis par le CDC au BACP pour examen et approbation finale du projet.**

**(VOIR DÉTAILS EN ANNEXE C - PROPOSITION PAR LA MISSION POUR UN PROCESSUS MODIFIÉ D’APPROBATION DU BACP)**

**Recommendation 4 –**

**Le BACP devrait s'assurer que sa présence sur le terrain (secrétaire local du BACP) est: (1) rentable (2) que le personnel est suffisant en termes de nombre et que son niveau est correct. (VOIR DÉTAILS EN ANNEXE C)**  
  
**X.2 AU JSC SUR Ce qui manque encore et pourrait se faire DANS LE PROGRAMME DECONSOLIDATION DE LA PAIX AVENIR**

**Recommandation 5 –**

* **En supposant que le financement d'une** nouvelle **phase du programme de consolidation de la paix FCP pour les Comores soit mis en place afin que certains résultats clés non atteints au cours de la première phase le soient, ainsi que pour en atteindre d'autres identifiés lors de la mission d'évaluation. Ceci comprend les programmes suivants:**
* **- Création du bureau d'un Médiateur National au sein du système judiciaire et de l'association à cette structure des médiateurs formés au cours de la première phase du programme de consolidation de la paix.**
* **- Appui à la consolidation d'un sens d’appartenance à une nation à travers la création et la fourniture de manuels d'histoire, de géographie et d’instruction civique dans le système éducatif.**
* **- La création d'un registre foncier national.**
* **- L'achèvement de certains des principaux résultats prévus qui ont été identifiés et programmés durant le programme actuel et se rapportant à l'amélioration des conditions de vie des Forces armées et la Police Nationale, sur l'île d'Anjouan (voir paragraphes 60 à 65 ci-dessus)**

**Recommandation 6 –**

* **Tous les coûts de construction pour une éventuelle seconde phase doivent être estimés par un ingénieur civil ou un architecte local et les coûts estimés du projet devront être adaptés à cette évaluation.**

**Recommandation 7 –**

**Le projet de construction devrait être donné aux Forces Armées Comoriennes afin d’exécuter sous la supervision d'un ingénieur civil local. Il sera engagé pour ce faire (par le CR pour le compte du CDC et engagé à temps partiel). Cela devrait s’effectuer sur un calendrier de construction convenu et les fonds devraient être libérés par étapes, selon les progrès réalisés et certifiés à chaque étape de la planification.**

**Recommandation 8 –**

**En supposant qu’une deuxième phase sera approuvée, le CDC devrait surveiller le programme / l'avancement du projet afin d'assurer que les problèmes rencontrés lors de leur mise en œuvre soient résolus en temps voulu. Pour ce faire, ils doivent créer des comités techniques, pour chacun des quatre projets proposés, composés de personnel technique qualifié appartenant aux entités gouvernementales correspondantes et aux agences des Nations Unies concernées. Avec l'aide du secrétaire local du BACP qui rassemblerait les informations nécessaires et préparerait les rapports de suivi trimestriels, ces comités techniques proposeraient au CDC des mesures correctives de soutien pour assurer l’obtention des résultats escomptés. Annuellement, la JSC devrait préparer un rapport à PBSO de New York se référant à des progrès accomplis vers la réalisation des indicateurs de réussite de chaque projet.**

**Recommandation 9 –**

**Le CDC, en coordination avec le bureau CR et le gouvernement des Comores, devrait envisager de concevoir une stratégie de mobilisation des ressources, énumérant les résultats / sorties supplémentaires importants pour l'effort de consolidation de la paix et contenant des objectifs financiers précis ainsi qu’un calendrier**

**X.3 AU GOUVERNEMENT DES COMORES**

**Recommandation 10 –**

**Le Commissariat à la Planification devraient s'assurer qu'il y aurait des fonds dans son financement futur ainsi que le personnel nécessaire pour le bon suivi et la réalisation des résultats du projet de consolidation.**

**Annexe A - Programme de la mission d'évaluation**

|  |
| --- |
| ***Programme de la mission d’évaluation externe du Programme FCP aux Comores*** |

| **dATES** | **Timing** | **Projets et RENCONTRE** | **Agence Lead** | **Personnes contacteEs** | **Lieux** | **CoNTACTS** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Samedi**  **22/10/2011** | **08:00 - 09:30** | **projet : « Réhabilitation du rôle de la femme dans le processus de réconciliation nationale et de consolidation de la Paix »** | **UNFPA et UNIFEM** | **\* Mme Bouchrati Abdoulhalim** Commissaire à la Solidarité, à la (Promotion du Genre et à la Cohésion Sociale) et **Mme Fatouma Hadji** (Directrice nationale)  \* Cellule de gestion du projet | Au bureau du Commissariat | 333 47 88  336 88 57  335 72 67 |
| **10 : 00 – 11 : 30** | **Appui au renforcement de l’efficacité de la justice et au respect des droits Humains** | **UNICEF** | \* Directeur de cabinet et Directeur National du projet justice et droits humains  \* Cellule de gestion du projet | Au Ministère | 33155 16 |
| **11 : 45 – 12 : 00** | **\*** cellule de gestion du projet justice  \* visite de site | Au bureau du projet | 773 47 88 |
| **16 : 30 – 17 : 30** | **Restructuration et renforcement des capacités opérationnelles de la Police Nationale**  **Réforme du secteur de la sécurité en Union des Comores** | **PNUD** | Expert National projet police et rss (reforme du secteur de la sécurité en Union des Comores | A l’hôtel | 334 49 60 |
| **Dimanche**  **23/10/2011** | **16 : 30- 17 : 30** | **Appui pédagogique et préparation à la réinsertion professionnelle des jeunes** | **UNESCO** | **Boubacar Boina (Point focal UNESCO)** | A l’hôtel | 333 53 62 |
| **18 : 30 – 19 : 30** | **Appui à la pérennisation de la paix par la promotion de l’emploi des jeunes aux Comores (APROJEC)** | **B I T** | **Mohamed Zoubeiri (Point focal BIT)** | A l’hôtel | 332 26 86 |
| **Lundi**  **24/10/2011** | **08:00 - 09:30** | **1.Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (PNDDR)**  **2.Promotion des conditions économiques et sociales des jeunes et femmes dans l’île de Mwali au travers l’appui à l’agriculture**.  **3.Développement des capacités d’analyse et de réponse en matière de cohésion sociale en Union des Comores**  **4.Projet renforcement des capacités en matière de consolidation de la paix**  **5.Restructuration et renforcement des capacités opérationnelles de la Police Nationale**  **6.Réforme du secteur de la sécurité en Union des Comores** | PNDU | **JOSEPH Pihi**  **(Adjoint du Représentant du PNUD)** | Au bureau au PNUD | 333 15 11 |
| **10 :00 – 10 :30** | **Restructuration et renforcement des capacités opérationnelles de la Police Nationale**  **Réforme du secteur de la sécurité en Union des Comores** | **PNUD** | Judith Siminiwa  (Expert International) | Au bureau au PNUD | 334 11 36 |
| **10 : 45- 11 : 30** | **Promotion des conditions économiques et sociales des jeunes et femmes dans l’île de Mwali au travers l’appui à l’agriculture**.  **Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (PNDDR)** | Karim Ali Ahmed : Chargé de programme  Nadhoiri Said Ahmed : coordinateur activités ONUDI  Anliat M’zé,Ahmed : Chargé de programme projet (PNDDR) | Au bureau au PNUD | 333 13 11  334 04 42  334 75 19 |
| **11 :30 – 12 : 30** | **Développement des capacités d’analyse et de réponse en matière de cohésion sociale, en Union des Comores**  **Projet renforcement des capacités en matière de consolidation de la paix** | Abdou Salam Saandi :  Chargé de programmes | Au bureau au PNUD | 333 76 64 |
| ***13 :00-14 :30 pause déjeuner*** | | | | | |
| **14 : 00 – 17 : 00** | **Restructuration et renforcement des capacités opérationnelles de la Police Nationale**  **Réforme du secteur de la sécurité en Union des Comores** | **PNUD** | **Directeurs Nationaux du projet :**  **M’baé Toimimou (Police)**  **et**  **Colonel Ibrahim Salim (RSS)**  Visite de terrain : ENFAG et Santé militaire | Cabinet militaire (Vouadjou) | 333 09 58  338 32 24  336 48 95 |

|  |
| --- |
| ***Programme de la mission d’évaluation externe du Programme FCP aux Comores*** |

| **dATES** | **Timing** | **Projets ou RENCONTRE** | | **Agence Lead** | **Personnes contactee** | **Lieux** | **CoNTACTS** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Mardi**  **25/10/2011** | **08 : 00 - 08:45** | **Promouvoir le rôle économique et social des femmes affectées par le conflit pour la consolidation de la paix** | | UNFPA | Lamiat Said Abdallah (coordinatrice) | Au commissariat (CGSPG) | 323 29 07 |
| **9 : 30 – 10 : 30** | **Développement des capacités d’analyse et de réponse en matière de cohésion sociale, en Union des Comores.** | | **PNUD** | **Directeur National**  **Coordinateur : Fikri**  **(Cellule de Gestion )** | Au commissariat (CGSPG) | 321 02 22 |
| **11 : 00 – 12 : 30** | **Appui au renforcement de l’efficacité de la justice et au respect des droits Humains.**  **Promotion et accompagnement des initiatives de consolidation des acquis éducatifs au profit des jeunes exposés ou en situation de précarité.** | | **UNICEF** | **Mme Susan Ngongi (RR UNICEF)**  Djaffar Ladhati (administrateur du programme éducation de base)  Ismaél Saadi (administrateur du programme) | Au bureau UNICEF | 333 07 15  332 52 61  332 52 62 |
| **15 : 00 – 16 :00** | **projet : « Réhabilitation du rôle de la femme dans le processus de réconciliation nationale et de consolidation de la Paix »**  **« Promouvoir le rôle économique et social des femmes affectées par le conflit pour la consolidation de la paix »** | | **UNFPA** | **Mr Mamadou Boina Maécha**  **(ARR UNFPA)**  **Djamaliddine Mohamed**  (Associé au programme) | Au bureau UNFPA | 331 03 21  333 07 81 |
| **16 : 30 – 17 : 30** | **Développement des capacités d’analyse et de réponse en matière de cohésion sociale, en Union des Comores** | | **PNUD** | **Mohamed El Mounir (Expert International projet Cohésion Sociale)** | Au bureau PNUD | 328 30 05 |
| **Mercredi**  **26/10/2011** | **08 : 30 - 09:30** | **Cellule de suivi et évaluation partie nationale** | | **Commissariat Général au Plan** | **Mme Soifait Alfeine Tadjidine** | Au bureau Plan |  |
| **10 : 00 – 11 : 00** | **Appui à la pérennisation de la paix par la promotion de l’emploi des jeunes aux Comores (APROJEC)** | | **B I T** | **Directeur National** | Au ministère de l’Emploi | 332 26 86 |
| **11 : 30 – 12 : 30** | **Appui pédagogique et préparation à la réinsertion professionnelle des jeunes** | | **UNESCO** | **Directeur National** | Au ministère de l’éducation nationale |  |
| **13 : 30 – 17 : 00** | ***Visite de terrain dans la région de Moroni*** | | **B IT** | Mme Mamahilda    **Projet APROJEC** | Code com : Thèmes de la visite formation en cuisine | 334 40 27 |
| Nasser Eddine Adinane  **Projet APROJEC** | CCIA :  Thèmes de la visite formation en Hôtellerie, restauration, incubateur de suivi des jeunes | 341 55 00 |
| **Projet APROJEC** | PNAC-FA : Thèmes de la visite présentation d’un marché de légume mise en place par le projet | 332 42 88 |
| **Jeudi**  **27/10/2011** |  | **08:00 – 16 :30** | | **Visite de terrain au Nord de la Grand comore** | **UNESCO** | sera communiqué ultérieurement | Lycée Public : Thèmes de la visite mise en place d’un centre d’informatique |
|  | **11 : 00 – 12 : 30** | | **B IT** | Zata Abdou | heleindje |
| **Vendredi**  **28/10/2011** | **08:00 - 14:30** | **Visite de terrain au Sud de la Grand comore** | | **B IT** | **Mahamoud** | Foumbouni centre de formation BIT | 326 93 52 |
|  | **Said hamidou**  **Abdou mkavavo** | Ouziwani (agriculture) |  |
| **Samedi 29/10/2011 au**  **lundi 31 /10/2011** | ***DEPART POUR ANJOUAN*** | | | | | | |
| **Samedi 29/10/2011** | **8 : 00** | **Départ pour l’aéroport** | | | | | |
| **10 : 00 – 11 : 00** | **Pour tous les projets du programme** | **Rencontre avec les autorités insulaires** | | Conseiller Spécial du Gouverneur | Gouvernorat Patsy | 340 30 79 |
| **11 : 30 – 12 : 00** | **Visite de la prison de KONKI** | **UNICEF** | | Procureur Kader | KONKI | Sera communiqué ultérieurement |
| **12 : 15 – 13 : 00** | **Visite de l’école de police** | **PNUD** | | Directeur régional de la police | Barakani | 333 44 79 |
| **13 : 15 – 14 : 15** | **Visite centre d’informatique au lycée d’Ouani** | **UNESCO** | | Abasse (Proviseur) | Ouani | 771 01 59  337 26 16 |
| **15 : 30 – 16 : 30** | **Rencontre avec l’équipe du projet PNDDR** | **PNUD** | | Directeur national  Coordinateur, VNU national  AAF | Au bureau à Hombo | 333 30 80  767 15 29 |
| **16 : 30 – 17 : 15** | **Rencontre Service domanial (Anjouan)** | **Direction régionale** | | Youssouf Ridjali | Au bureau à |  |
| **17 : 30 – 19 : 30** | **Réunion à la CCIA avec les partenaires de mise en œuvre** | **CAP, SAD et Responsable de la Direction du Genre, de l’emploi** | | Taouhida 337 34 56  Ibrahim Abdallah Charif | Hôtel Al Amal | 771 13 82  334 71 71  332 02 58 |
| **Dimanche 30/10/2011** | **8 : 00 – 9 : 00** | **Visite Caserne de la gendarmerie** | **PNUD** | | Commandant Houssam Dossar | Hombo | 333 44 79 |
| **Visite caserne de Sangani** | Colonel Daoud | 333 48 59 |
| **9 : 15 – 10 : 00** | **Rencontre avec femmes Ex FGA** | **UNFPA** | | Naiyer  Charifa | Mutsamudu | 337 49 21  338 88 32 |
| **10 : 00 – 12 : 30** | **Visite à Boungouéni Cadere** | **BIT** | | Mme Hadidja Thouéni | Région SIMA | 335 57 07 |
| **14 : 00 – 16 :00** | **Visite au lycée de M’Remani (Cadere) , rencontre avec Femmes médiatrice et Femme Ex FGA** | **UNESCO, UNFPA et BIT** | | Ibrahim Said Ali | Nioumakélé | 335 78 49 |
| ***DEPART POUR MOHELI*** | | | | | | | |
| **Mardi 1er /11/2011 au**  **jeudi 03/11/2011** | **7 : 30 – 9 :00** | **Départ pour aéroport** | | | | | |
| **9 : 30 – 10 : 30** |  | **Courtoisie aux autorités insulaire (Commissaire chargé des affaires intérieur)** | | Commissaire | Fomboni | 336 91 69 |
| **11 : 00 – 11 : 45** |  | **Visite centre de transformation et rencontre et la cellule de gestion du projet** | | NAdhoiri Said Ali | Fomboni | 334 04 42 |
| **12 : 00 – 13 : 45** |  | **Visite centre informatique au lycée de Fomboni** | | Nemati Raharimosy | Fomboni | 326 76 76 |
| **14 : 30 – 15 : 30** |  | **Rencontre avec les femmes vendeuses des produits agricole** | | Zakai Daydji | Mbatsé | 332 11 18 |
| **16 : 00 – 17 : 30** |  | **Visite du cite agricole projet chaine de valeur (PNUD)** | | Ediamine Bédjaz | **Miringoni** | 337 64 94 |
| **18 : 30 – 19 : 30** |  | **Rencontre avec les femmes médiatrices** | | Hadidja Assane Ali | Fomboni | 334 04 39 |
| 19 h 45 – 20 : 00 |  | **Rencontre**  avec **la consultante Internationale de l’intervention ONUDI** | | Jessie C. Petit Frère | l’hôtel «  Les Abou « | 340 72 32 |
| **Vendredi 04 /11/2011** |  | ***RESTITUTION*** (au bureau du coordonnateur) | | | | | |
| **Samedi 05/11/2011 et**  **Dimanche 06/11/201** |  | ***LIBRE POUR TRAVAILLER SUR PRESENTATION*** | | | | | |
| **Lundi 07/11/2011** |  | ***Réunion du Comité de Pilotage Conjoint***  ***Présentation 1er Draft*** | | | | | |

**Annex B - Termes de référence de la mission d'évaluation  
(disponible uniquement en français)**

TERMES DE RÉFÉRENCE

Fonds de Consolidation de la Paix

Évaluation externe des projets de consolidation de la paix aux Comores

**CONTEXTE ET JUSTIFICATION**

Les Comores ont acquis leur indépendance en 1975 et n’ont connu depuis que de très courtes périodes de stabilité politique. Six constitutions sont adoptées et promulguées depuis la proclamation unilatérale de l'indépendance, dont trois révisions constitutionnelles. Le pays a connu quatre coups d'Etat qui ont abouti à un changement de régime, résultant, pour les deux premiers, par l'assassinat du chef de l'Etat. L’un des crises politiques majeures des dix dernières années a été la crise séparatiste d’Anjouan en 1997, qui a été résolue avec l’adoption par referendum d’une nouvelle Constitution en 2001.

Avec l’appui de la communauté internationale, un processus de réconciliation nationale a été amorcé avec la signature des accords de Fomboni de février 2001 qui ont permis l’adoption, par référendum, d’une loi fondamentale instituant un nouvel ensemble comorien dénommé « Union des Comores ». La Constitution de 2001, actuellement en vigueur, a conféré à l’archipel un statut d’Union composée d’îles semi-autonomes, chacune dotée d’un Président, d’un Parlement et d’une Constitution propre. Bien qu’ayant permis de mettre à terme la crise de 1997, l’adoption de la Constitution de 2001 n’a pas apporté des solutions durables aux tensions entre les îles, et particulièrement aux conflits des compétences entre les îles et le pouvoir central.

De nouvelles tensions ont surgi à Anjouan, la plus pauvre des trois îles, dès juin 2007, suite aux élections présidentielles dans chacune des trois îles. Président Bacar d’Anjouan a refusé de se retirer au préalable (contrairement aux présidents des deux autres îles) et a procédé à organiser des élections lui-même, qui ont été déclaré illégales par les autorités de l’Union, ainsi que par l’Union Africaine (UA). Des négociations menées par l’UA pour résoudre le conflit ont échouées. Lorsque des sanctions ciblées, imposées à M. Bacar et ses associés, n’ont pas obtenu de résultats, le Conseil de Paix et de Sécurité de l’UA, par une décision du 20 février 2008, a soutenu la proposition du gouvernement de l’Union de recourir à la force « afin de rétablir l’ordre constitutionnel ». Le 25 mars, des forces armées de l’Union des Comores, appuyées par des troupes soudanaises et tanzaniennes, ont débarqué à Anjouan et renversé le régime Bacar. En juin 2008, de nouvelles élections ont été organisé à Anjouan. Déclarées libres et équitables par des observateurs locaux et internationaux, elles ont mis fin à l’ère Bacar.

Depuis la fin de la crise en Anjouan, des efforts considérables - y compris la tenue des élections menées sereinement en juin 2008, le démarrage d’un dialogue inter-comorien pour améliorer l’architecture institutionnel – ont été amorcés en vue de jeter les bases d’un processus de réunification du pays, et de réconciliation politique. Le règlement de la crise en Anjouan a aussi mis en avant le besoin urgent de mener à bien un certain nombre de chantiers, dans le domaine de la reforme du secteur de la sécurité et de la réintégration des ex-miliciens d’Anjouan, afin maintenir la stabilité prévalent actuellement.

Suite à la déclaration du Secrétaire-General des Nations Unis prononçant l’Union de Comores éligible pour financement du Fonds de Consolidation de la Paix (FCP) en Juin 2008, le gouvernement de l’Union de Comores, avec l’appui des Nations unies et en collaboration avec les autres partenaires, a élaboré le Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix aux Comores, qui a été approuvé par BACP en Mars 2009, avec une durée de 36 mois au maximum. Ce plan définit les quatre domaines prioritaires qui répondent aux besoins liés à la consolidation de la paix aux Comores, à savoir :

(1) La sécurité et la stabilité; (2) La gouvernance et la cohésion sociale; (3) la Revitalisation de l'économie en mettant l'accent sur les jeunes à risque et les femmes; et (4) Développement des capacités nationales techniques et de gestion en matière de consolidation de la paix/Renforcement de la capacité de gestion du projet.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix, une enveloppe de 9 millions US$ a été allouée au Gouvernement de Comores par le FCP pour 12 projets approuvés, répartis dans les quatre domaines prioritaires ci‐dessus énumérés. Le choix des projets proposés a été fait sur la base de critères généraux notamment être catalyseurs, propres à la pérennisation, de courte durée de mise en œuvre etc.

La mise en œuvre des projets a été attribuée au PNUD, l’UNICEF, l’FNUAP, le BIT, et l’UNESCO. Presque 3 ans après la date de démarrage du Plan Prioritaire (Mars 2009) et le début des premiers projets (en Juliet 2009), la quasi totalité de ces projets auront clôturés avant Mars 2012. Il devient donc opportun d’entamer une évaluation des résultats et effets des projets dans l’optique de mieux définir les stratégies de pérennisation et d’appropriation des acquis des projets par le Gouvernement et ses partenaires. En accord avec les lignes directives de FCP, le bureau d’appui à la consolidation de la paix (BACP) a décidé de tenir une évaluation externe des projets FCP.

L’évaluation externe de fin de parcours a été précédée par des activités pour le suivi de la mise en œuvre des projets dans le courant de 2009 et 2010. Bien que la plupart de ces activités de suivi et d’évaluation aient servi les objectifs des organisations mandatrices, et à part l’évaluation interne prévue pour août 2011 qui devrait fournir un aperçu sommaire (de tendances de résultats préliminaires etc.), aucune de ces activités n’aura permis de mesurer de manière exhaustive les résultats et leurs effets aux Comores sur la base des critères et principes moteurs établissant et justifiant la mise en place et l’exécution des projets FCP. Les présents termes de référence proposent une démarche d’évaluation plus exhaustive qui devrait permettre de mesurer la performance des projets FCP et leur valeur ajoutée en termes de résultats et de contributions concrètes en faveur de la consolidation de la paix.

**OBJECTIF GLOBAL ET RESULTATS ATTENDUS**

**Objectifs** : Les objectifs de cette évaluation externe sont les suivants :

* Evaluer les performances des mécanismes mis en place pour la mise en œuvre des 12 projets FCP ;
* Identifier les forces et les faiblesses de l’élaboration et de la mise en œuvre des projets FCP ;
* Elaborer des recommandations basés sur l’analyse des enseignements tirés des (bonnes et mauvaises) pratiques, leçons apprises, synergies, effets catalytiques etc. et faire des recommandations
* Les résultats de cette évaluation pourront être utilisés par le Gouvernement de l’Union de Comores et les agences des Nations unies récipiendaires des fonds FCP aux Comores afin de pérenniser les acquis du programme et de ses projets.
* Les résultats de cette évaluation serviront de référence pour le Comité de Pilotage, le BACP, DPA et les pays candidats au FCP dans le design des projets de consolidation de la paix et des mécanismes d’accompagnement dans l’avenir.

**Résultats attendus** :

* Les performances ainsi que les contraintes majeures des différents projets et des structures d’appui sont connues et validées et les enseignements tirés portés à la connaissance des partenaires nationaux et internationaux.
* Les stratégies de pérennisation des acquis des projets sont mieux définies et partagées par les décideurs nationaux et internationaux.

**PORTÉE ET CRITÈRES D’ANALYSE**

L’évaluation des 12 projets utilisera d’une part un ensemble de critères génériques pertinents comme ceux prescrits par l’OECD/DAC (pertinence, efficience, efficacité etc.) et d’autre part des principes/critères directeurs (effets catalyseurs, efficiences, appropriation nationale, vitesse de mise en œuvre, renforcement et développement des capacités etc.) prescrits par le FCP pour juger de la portée et de la valeur des effets attendus des projets. Les dimensions d’analyse couvriront les aspects stratégiques, programmatiques, opérationnels, communicationnels et les thématiques transversales comme les questions de Genre, la prise en compte des personnes vulnérables, l’environnement, etc.

**La pertinence** :

L’analyse sur la pertinence fait référence aux priorités et la politique définies dans l’agenda de consolidation de la paix pour les Comores, notamment le Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix d’où découlent les projets FCP, le cadre stratégique de prévention des conflits (BCPR), la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP), ainsi que l’PNUAD 2008-2012 de l’Union de Comores. Cet agenda indique que les fonds du FCP appuient spécifiquement les actions pertinentes du processus de consolidation de la paix en contribuant à combler les besoins urgents et « gaps » identifiés dans les domaines qui ne sont pas couverts par d’autres mécanismes de financement. Les mécanismes de gestion sont mis en place pour assurer le lien entre le Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix et la SCRP du Gouvernement.

**L’évaluation répondra aux questions suivantes** :

* La mise en œuvre du Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix où les projets FCP puisent leur justification a‐t‐il permis de répondre aux priorités et « gaps » en matière de consolidation de la paix ?
* Quel est le niveau de cohérence stratégique et/ou programmatique avec les instruments comme le SCRP, l’PNUAD, le cadre stratégique de prévention de conflit etc. ?
* Les effets des projets et les résultats obtenus étaient‐ils bien définis en respectant les critères SMART (Spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et fixé dans le temps) ?
* Les projets FCP répondaient‐ils aux besoins prioritaires et aux « gaps » identifiés ? Les projets FCP sont‐ils complémentaires à d’autres initiatives ou projets des partenaires au développement dans le pays ?

**L’efficience** :

L’efficience mesure les résultats obtenus (produit et services) dans la mise en œuvre des projets FCP en fonction des intrants utilisés. L’évaluation va tenter de répondre aux questions suivantes :

* Quelle était la lenteur ou la rapidité du processus d’élaboration et étude de faisabilité des projets ? Quel effet la vitesse du processus d’élaboration‐approbation des projets a‐t‐elle eu sur la dynamique générale de mise en œuvre ?
* Les intrants des projets respectifs (personnel, équipement, etc.) étaient‐ils appropriés (suffisants ou insuffisants) pour produire les résultats souhaités ?
* Les objectifs des projets étaient‐ils réalistes au regard du temps alloué au projet ?
* Les capacités des agences étaient‐elles bien évaluées pour garantir la mise en œuvre ? Les agences ont‐elles développé les capacités de gestion professionnelle des projets ?
* L’environnement politique a‐t‐il affecté dans un sens ou dans l’autre l’efficience du mécanisme de mise en œuvre des projets FCP ?

**L’Efficacité** :

L’analyse de l’efficacité permettra de déterminer dans quelle mesure les activités réalisées ont pu atteindre leurs objectifs fixés conformément aux besoins identifiés et objectifs énoncés dans les documents de projet. L’évaluation répondra aux questions suivantes :

* Les résultats ont‐ils été atteints comme prévu ?
* Dans quelles mesures les 12 projets ont‐ils contribué aux objectifs du Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix?
* Quelle était l’appréciation générale du rôle et de la qualité de l’encadrement des structures d’accompagnement des projets (Comité de Pilotage Conjoint (CPC) , Groupe de Travail Techniques, Secrétariat Technique du FCP, Bureau d’appui à la consolidation de la paix (BACP) etc.) et dans le renforcement de l’efficacité de ceux‐ci ?
* Dans quelle mesure les outputs/résultats des projets ont contribués à la réalisation de changements escomptés en faveur de la consolidation de la paix tels que définis dans le Plan Prioritaire ?
* Quelle était la compréhension et appréciation générale du rôle du Comité de Pilotage Conjoint (CPC), et de la valeur ajoutée de son action ?

**Pérennisation des acquis et effets catalyseurs** :

La pérennisation des acquis des projets découlant de la mise en œuvre des activités des projets est l’un des critères et principes moteurs en lien avec celui de l’appropriation nationale favorisant la capitalisation des effets des projets, ainsi que le potentiel catalyseur de ceux‐ci qui consiste à insuffler les efforts des autres acteurs vers les mêmes objectifs seront analysés.

En s’appuyant sur ces critères, les questions suivantes seront demandées :

* Les résultats obtenus suite à la mise en œuvre des projets FCP seront‐ils maintenus par les capacités nationales après la fin de ces projets ?
* La mise en place d’un mécanisme d’appui à la pérennisation après la fin des projets a‐t‐il fait l’objet de discussions et formalisation ?
* Dans quelle mesure la mise en œuvre des projets FCP a été catalyseur pour les acteurs nationaux aux donateurs/partenaires au développement ?
* Quel a été le rôle des partenaires et notamment la CPC en matière d’appui aux efforts de pérennisation et recherche d’appuis catalyseurs aux projets ?

**Développement de capacités** :

Le Plan Prioritaire souligne l’importance d’appuyer la mise en place, le développement et consolidation des capacités techniques et gestionnaires requises, pour la pérennisation des initiatives de consolidation de la paix mises en place. L’équipe va traiter la question suivante :

* Les projets ont-ils ciblé les acteurs et les institutions nationales qui jouent un rôle moteur dans le maintien et la consolidation de la paix dans le pays ?

**Appropriation nationale et mandat** :

La responsabilité principale des gouvernements dans l’identification des priorités et les stratégies dans la consolidation de la paix dans une situation de post‐conflit est d’assurer l’appropriation nationale. Par conséquent, il est souhaitable que la question suivante soit posée :

* Quelles sont les dispositions prises pour assurer l’appropriation des projets FCP par la partie nationale ? Comment l’architecture des projets a contribuée au renforcement du leadership national en matière de gouvernance de l’agenda de la consolidation de la paix ?

**Transparence et responsabilité** :

Selon les arrangements de gestion entre les parties gestionnaire de Fonds de Consolidation de la Paix (BACP) et les agences de mise en œuvre, ces dernières assurent la responsabilité programmatique et financière des fonds qui leurs sont attribués. Il serait important de demander :

* Dans quelle mesure la responsabilité de l’utilisation des fonds a été assurée selon les règles de l’art par les agences récipiendaires ?
* Dans quelle mesure l’analyse et l’octroi des fonds ont été transparents ?

**MÉTHODOLOGIE**

L’évaluation sera conjointement conduite en utilisant l’approche participative pour assurer que les participants clés (à définir) jouent un rôle et une grande responsabilité dans le processus afin d’assurer l’appropriation des résultats et recommandations.

Des grilles d’évaluation détaillées seront élaborées et utilisées par l’équipe d’évaluateurs. Ces grilles feront l’objet d’une annexe technique détaillée au rapport d’évaluation qui sera élaboré en concertation avec les agences des Nations unies de mise en œuvre. Les grilles doivent rendre en compte les indicateurs pertinents du FCP ‘Performance Management Plan’ (PMP, en Annexe).

* Revue de la documentation de référence: L’équipe d’évaluation des projets procédera à la consultation de toute la documentation pertinente aussi bien nationale, des Nations Unies ou des partenaires des Comores, les documents de programmes, les projets de consolidation de la paix et les autres projets, les différents rapports d’avancement des projets et autres documents sectoriels nationaux. Les rapports trimestriels et annuels des projets FCP sont accessibles au site ‘Gateway’ de MDTF Office (www.mdtf.PNUD.org).
* Consultations et visites de terrain : Outre les revues et analyses des documents pertinents, l’équipe d’évaluateurs procédera à des interviews semi structurées, individuelles et en groupes. Des visites de terrains seront prévues pendant lesquelles ils auront des contacts avec les bénéficiaires directes et indirectes. La méthode de collecte de données incluera des discussions avec des groupes cibles/bénéficiaires des projets (‘focus groups’) sur terrain, ainsi que des enquêtes de perception.
* Processus participatif : La démarche d’évaluation sera participative dans le sens qu’ils y auront des consultations avec des représentants du Gouvernement, agences des Nations Unies d’exécution, équipe de projets, les partenaires au développement, des organisations de la société civile et des agences des Nations unies concernées par les secteurs couverts et les représentants des bénéficiaires directes et indirectes. Pour certains projets il faudra inclure des éléments d’analyse spécifiques et la collaboration avec les gestionnaires de projet est essentielle.
* Analyse qualitative et quantitative : Dans la mesure du possible, le travail d’évaluation combinera l’analyse qualitative et quantitative sur la base des informations et données primaires et secondaires recueillies au niveau des projets FCP (avec indicateurs de gestion, indicateurs de résultats en lien avec le cadre logique respectif des projets, et au niveau macro, méso et micro). L’analyse doit avoir une base empirique et démontrer ou non l’existence de changements en lien avec les projets FCP.
* Complémentarité et partage d’information : Chacun des membres de l’équipe échangera les informations requises chaque soir pour faire une triangulation du travail et du principe de complémentarité des efforts de travail.

**LES DÉLIVRABLES ATTENDUS DES CONSULTANTS/ÉVALUATEURS EXTERNES**

Un rapport provisoire sera élaboré et présenté par les consultants au Comité de Pilotage Conjoint pour avis et considérations qui seront prises en compte dans le rapport définitif. Celui‐ci sera soumis aux différents partenaires et comprendra les éléments suivants :

* Le titre de l’évaluation ;
* Un résumé exécutif ;
* Une introduction ;
* Le design de l’évaluation et méthodologie ;
* Les résultats atteints des projets FCP aux Comores ;
* Les défis et les enseignements tirés de processus d’évaluation ;
* Conclusions et recommandations qui résument des constats faits. Une appréciation générale sur les forces et faiblesses des projets et de l’ensemble des projets sera ressorti qui interpelle des aspects de planifications stratégiques et opérationnelles, de suivi, de mise en œuvre et d’accompagnement. Ceci aidera à améliorer l’exécution des futurs projets par le Gouvernement aux Comores, les agences des Nations unies récipiendaires des fonds FCP, le Comité de Pilotage Conjoint, le BACP, DPA et les pays candidats au FCP dans le design des projets de consolidation de la paix;
* Références qui donnent les références importantes utilisées dans l’exercice de l’évaluation comme les documents du projet, les rapports pertinents des programmes/projets ;
* Annexes qui seront constitués de la grille d’analyse, des outils de collecte de données, tableaux, etc.;

**DURÉE DE L’EVALUATION**

L’évaluation va commencer au courant du mois de Septembre pour durer un mois incluant l’analyse documentaire et la rédaction du rapport. La répartition du temps proposée est comme suit :

* Revue et analyse documentaire des projets (rapports, plan prioritaire, évaluations, etc.) - 7 jours
* Rencontre avec les membres clés du Gouvernement, les agences des Nations unies et les membres du Comité de Pilotage, ainsi que les visites des sites de projets (12) – 14 jours (Comores)
* Synthèse préliminaire des conclusions et présentation au Comité de Pilotage pour validation – 2 jours (Comores)
* Restitution du rapport validé (définitif) au Gouvernement des Comores, les Nations Unies et le BACP, finalisation du rapport – 10 jours

**ÉQUIPE D’ÉVALUATION**

La mission d’évaluation sera conduite par un consultant international et deux consultants nationaux. Alors que le consultant international sera sélectionné conjointement par le BACP et le Secrétariat FCP des Comores, la sélection des consultants nationaux sera la responsabilité exclusive du Secrétariat FCP.

**GESTION DE L’EVALUATION ET SUPPORT LOGISTIQUE**

L’équipe d’évaluation rendra compte à BACP et au Comité de Pilotage via le Secrétariat FCP. Le compte rendu sera basé sur les progrès en rapport au planning. L’appui logistique à l’équipe d’évaluation sera assuré par Secrétariat FCP de Comores.

**COMMUNICATION**

Afin d’assurer une large diffusion pour une appropriation par les bénéficiaires et partenaires, différentes activités de communication autour des résultats et des recommandations du Rapport de l’évaluation des projets FCP seront organisées. Ainsi, le Rapport validé par BACP et le CDC sera restitué à différents niveaux (Gouvernement, Partenaires Internationaux, etc.) avec la participation des différents organes de presse dont la facilitation sera assurée par le SNU Comores. En outre, un ‘debriefing’ par le consultant international sera organisé pour toutes les parties prenantes au niveau du siège des Nations Unies à (BACP) New York.

**LANGUE DE TRAVAIL ET DE REDACTION DU RAPPORT**

Pendant la mission aux Comores, la langue de travail en équipe sera le français. Les documents de travail ainsi que le rapport final seront rédigés en français. La restitution au niveau du siège des Nations Unies (BACP) aura lieu en anglais.

**Annexe C - Proposition de la mission d'un processus d'approbation modifié BACP**

Alors que les termes de référence de la mission d'évaluation ne lui ont pas demandé de proposer une modification du processus d'approbation FCP, la mission a cru bon de donner une opinion sur l'impact que la première phase du programme FCP pour la Guinée Bissau a eu sur la consolidation de la paix. Pendant l'évaluation, il est devenu évident que le processus d'approbation actuel du programme / projet doit être modifié afin de s'assurer que le programme, la conception des projets et leur suivi soient appropriés. Par conséquent, la mission prend l'initiative de proposer les modifications décrites ci-dessous.

C.1. Le processus d'approbation de programme / projet actuel:

Le Comité directeur conjoint (dans certains pays appelé le Comité national de pilotage) est co-présidé par le responsable principal de l'ONU dans ce pays particulier et un fonctionnaire du gouvernement de très haut niveau. Il est composé de ministres et hauts fonctionnaires, des représentants des équipes de l’ONU dans le pays, des principaux membres du noyau diplomatique de la communauté des donateurs de l'ONU, des ONG sélectionnées traitant le thème de la consolidation de la paix dans ce pays et des membres de la société civile.

Le processus suivi est le suivant:

ÉTAPE 1: Cela commence avec le CDC préparant un «Plan prioritaire" de consolidation de la paix qui inclut: (1) l'information de base sur le pays, (2) une histoire du/des conflit(s), (3) identifie les «zones d'intervention» qui seront abordées par le FCP (des exemples pourraient être la Réforme de la Justice, la réforme des services de sécurité, des Droits de l'Homme etc.) (4) ensuite on évalue une enveloppe financière pour le plan, et (5), enfin, on expose les projets devant être mis en œuvre dans chaque domaine d'intervention " »(en fait un titre et une déclaration d'intention pour ce projet). Ce document est ensuite soumis à examen par un comité du BACP à New York qui peut l'approuver, suggérer des modifications à apporter ou le rejeter.

ETAPE 2: Une fois le plan prioritaire approuvé, un document de projet est rédigé (en général par le bureau de l'agence locale) normalement sans recueillir des «données de base" (ce qui éclaircirait la situation au début du projet), ni de mise au point des "indicateurs de réussite "(ce qui mettrait l’accent sur ce que la« situation de projet "devrait être par rapport au point de départ à savoir les indicateurs de base). Par ailleurs, ces documents ne sont pas nécessairement soumis à une "vérification du cadre logique» pour s’assurer de l'objectif, des résultats attendus, des sorties et les activités sont claires et peuvent être mesurées. Un cadre de suivi et d'évaluation n’est pas mis en place normalement, ni de plan d'approvisionnement décrivant les principaux apports devant être achetés, comment ils seront achetés, quand, à quel coût et comment on en est arrivé au coût estimatif.

Sur cette base, le FFM libère les fonds à l'agence de l'ONU pour la mise en œuvre du projet et celui-ci commence. On laisse à l'agence locale de l'ONU elle-même de le faire ou en partenariat avec un agent local!

Problèmes avec l'approche actuelle:

1. Le processus ne commence pas par une «analyse des conflits» complète qui permet à toutes les parties de comprendre l'étendue des domaines d'intervention requis. Beaucoup de problèmes clés ne sont pas identifiés à ce stade et ne sont pas résolus.

2. Le BACP qui est responsable de la gestion des fonds et des comptes à la "communauté des donateurs" pour s'assurer que les résultats sont obtenus n’a rien à dire dans la façon dont le programme / les projets sont mis en œuvre.

3. Le CDC, tel qu'il est aujourd'hui, se réunit rarement et le fait seulement pour approuver que ce soit un plan prioritaire, un projet ou discuter de questions soulevées par le gouvernement ou une agence de l'ONU. Il ne se réunit pas à des intervalles réguliers pour surveiller chaque projet.

4. Les Documents de Projet ne tiennent pas compte des indicateurs qui décrivent (en termes quantitatifs et / ou qualitatifs) le(s) problème(s) auxquels le projet répond et ne fournit pas non plus des indicateurs (en termes quantitatifs et / ou qualitatifs) de ce à quoi l’on devrait s’attendre si le projet était une réussite.

5. Aucun plan d'approvisionnement n’est rédigé afin de l’incorporer au document de projet.

6. Aucun cadre de suivi n’est mis en place pour permettre aux différents acteurs de mesurer le programme / l'avancement du projet. Des rapports biannuels sont soumis par les agences et sont disponibles «en ligne» à la page d’accès du FFM, mais ils ne donnent que des informations financières et des informations sur les activités qui ont été menées, plutôt que la façon dont ils contribuent aux changements dans le processus de consolidation de la paix. Ils sont aussi difficiles à regrouper afin d'avoir une idée de comment les objectifs du Plan prioritaires sont atteints, et ils évaluent encore moins la valeur de la contribution globale du FCP à la consolidation de la paix.

**C.2. Projet de nouveau processus d'approbation du programme / projet:**

La mission propose les étapes suivantes:

ETAPE 1: On doit effectuer une véritable "analyse des conflits» globale qui doit être incorporée dans le document du Plan Prioritaire. Cette analyse devrait déterminer: (1) toutes les causes principales du conflit à la fois réelles et perçues par la population dans son ensemble; (2) identifier toutes les «zones d'intervention» nécessaires et les projets nécessaires pour répondre à ces «causes» - et pas seulement ce qui peut être financé par l’enveloppe financière du PB, mais tout ce qui est requis; (3) établir des critères clairs et objectifs qui permettent que les "zones d'intervention» soient placées en ordre de priorité; (4) au sein de chaque zone d'intervention, le Plan de Priorité devrait établir des critères objectifs permettant aux projets d'être mis en ordre de priorité à l'intérieur de chaque «zone d'intervention»; (5) établir des critères de sélection des projets basés sur les ressources disponibles, les projets prioritaires et des projets où l'ONU a un avantage comparatif. Ces «zones d'intervention" et / ou projets identifiés dans l’ «analyse des conflits", mais ne pouvant pas être financés par l’enveloppe financière du FCP, devraient constituer un "portefeuille de projets» pour la mobilisation des ressources que le FCP devrait utiliser pour réunir les fonds additionnels requis. Comme c'est le cas actuellement, ce plan prioritaire devrait être soumis au BACP à New York pour examen et approbation.

La mission reconnaît que la préparation d'une «analyse des conflits" correcte pourrait ajouter entre un à deux mois de travaux préparatoires au processus de "Plan Prioritaire». Cependant, cela ferait en sorte que TOUS les aspects d'un conflit soient analysés, compte tenu de la priorité et des lacunes identifiées. Cela va grandement contribuer à l'impact futur des programmes du FBP

ETAPE 2: L'unité du gouvernement et l'agence de l'ONU choisis pour mettre en œuvre le projet doit: (1) recueillir les «indicateurs de succès » (2) rédiger des documents avant-projet pour chaque projet en exposant clairement les objectifs; les résultats attendus (basés sur les « indicateurs de succès » préétablis mesurables (en termes quantitatifs et / ou qualitatifs); (3) intégrer un "plan d'approvisionnement" qui décrit ce que l’on fournira aux articles et aux services, en quelles quantités / qualité, quand / où / comment ils seront achetés, quel est le prix attendu et comment cette estimation de prix a été atteinte. (4) le document de projet, basée sur le Plan de suivi des projets (PMP), rédigé par le BACP à New York, doit identifier à quel résultat PMP le projet est lié.

**La mission est convaincue que, dans la préparation de ces documents, l'exécution des projets ne sera pas retardée davantage. Le temps que l’on « investira » au début, sera compensé par une mise en œuvre beaucoup plus rapide. Actuellement, l'absence de ces documents pourrait être assimilée à "jouer aux échecs sans échiquier" et conduit à des discussions inutiles. A l'avenir, tous les partenaires seraient à mieux de comprendre leur rôle et sauraient comment s'y prendre pour atteindre les résultats attendus.**

ETAPE 3: Chaque trimestre, lors de la mise en œuvre du projet, le secrétariat local du BACP doit préparer un «rapport sur le suivi du projet» pour chaque projet. Ce rapport devrait faire état des progrès accomplis en vue de l’obtention de chaque résultat du projet mesuré par les indicateurs de succès préétablis. Ce rapport doit contenir également des renseignements sur: (1) les problèmes rencontrés par le projet; (2) des recommandations concrètes au pour résoudre ces problèmes. Une copie devrait être envoyée au BACP à New York.

**C.3. Les changements structurels nécessaires pour cette nouvelle approche.**• il faudrait que le BACP émette des directives d'approbation pour le nouveau programme / projet

• Il faudrait que les Termes de Référence du CDC rendent explicites qu’il s’agit d’une prise en charge, donc de responsabilité, et non seulement d’un processus d'approbation des programmes / projets (comme c’est le cas aujourd'hui), mais aussi de leur suivi. Cela nécessiterait beaucoup plus de temps de la part du CDC. Pour mener cette tâche sans encombre, le CDC aux Comores devrait établir des comités techniques pour des projets si un second programme FCP est en vue. Ces comités du CDC (composés de hauts fonctionnaires du gouvernement et de personnel technique de l'ONU) pourraient être le véhicule qui analyse et «pré-digère» les «rapports de suivi du projet » proposés, laissant au CDC le soin de passer en revue les recommandations et prendre les décisions nécessaires.

• Les termes de référence du Secrétariat local du BACP devraient être révisés afin de rendre explicite son rôle dans le programme / projet de surveillance et le processus de rapports périodiques. La mission est convaincue que l'Unité des Comores a le temps de mener à bien cette tâche sans exigences supplémentaires en ressources humaines..

• Le Secrétariat local du BACP devrait être dirigé par un responsable national ayant au moins 5 ans d'expérience en gestion de projets. Aux Comores (ainsi que dans la plupart des pays) les candidats potentiels au profil peuvent être trouvés au niveau salarial correct. Cela permettrait non seulement de réduire considérablement les «frais généraux» en libérant des ressources financières pour la programmation de fonds supplémentaires, mais, plus important encore, cela assurerait la continuité de la direction.

**En conclusion, la mission estime que:**

1. **Cette proposition FAIT EN SORTE que tous les aspects du conflit soient identifiés très tôt dans le processus et reçoivent le niveau de priorité approprié. Tandis que la préparation d'une «analyse des conflits" correcte pourrait ajouter entre un et deux mois de travaux préparatoires au processus du "Plan de priorité", cela ferait en sorte que TOUS les aspects d'un conflit soient analysées, compte tenu de la priorité et les lacunes identifiées. Cela va grandement contribuer à l'impact futur des programmes du FBP**.

**b) En veillant à ce que: (1) un programme / projet approprié ait lieu, (2) en reliant un système de rapports pour un cadre de S & E qui mesure effectivement l'impact, cette proposition PERMETTRA au BACP de s'acquitter de sa responsabilité de fournir des programmes ayant la possibilité réelle d’avoir un impact réel compte tenu du financement fourni par ses donateurs et attendu par les bénéficiaires.**  
  
**c) Cette proposition renforce l'appropriation nationale du programme en fournissant au CDC une surveillance réelle sur le processus de mise en œuvre des programmes / projets.**

**Annexe D - Liste des principaux documents examinés**

1. 12 Notes Succinctes (une par projet).
2. 12 Documents de Projets (une par projet)
3. Mise à jour du Projet des Comores QU 2011
4. Les rapports trimestriels présentés par les agences d’exécution de l'ONU
5. Les rapports trimestriels présentés par les agences d’exécution de l'ONU d'exécution;
6. Stratégie de Réduction de la Pauvreté pour les Comores
7. L'PNUAD Comores;
8. Termes de référence du Comité directeur conjoint;
9. Stratégie de Réduction de la Pauvreté pour les Comores
10. L'PNUAD Comores;
11. Termes de référence du Comité directeur conjoint
12. PMP proposition FCP / BACP;
13. Plusieurs rapports sur le développement humain pour les Comores (PNUD);
14. Procès-verbal du comité directeur mixte FCP (CDC),
15. Plan prioritaire pour le bâtiment des Nations Unies pour la paix (FCP) des Comores, de la phase I
16. Assortiment de rapports techniques sur les différents projets
17. Quelques articles du quotidien Al-Watwan
18. Quelques articles du quotidien l'AlBalad
19. « Le Pouvoir et l¨Honneur » traité social, par le Sultan Chouzour
20. Autres documents.

ANNEX F: UN Country team observations

COMMENTS ON THE DRAFT OF THE FINAL EVALUATION OF THE PBF PROGRAMME IN THE COMOROS

Introductory remarks

The in-country PBF secretariat and the UNCT wish to thank PBSO and the independent external consultant for this interesting and valuable evaluation. The comments that follow bear essentially on some of the general observations and recommendations contained in the draft report. They therefore basically refer to the Executive Summary (hereafter ES) with cross-references, whenever necessary, to appropriate sections of the main text (hereafter MT). With regard to the evaluation of individual projects, the comments limit themselves to four (SSR, Police, DDR and the Moheli island projects) as they address substantive issues in connection with their evaluation. Similarly, the comments do not relate to specific project facts and figures, as these can be found in the regularly updated quarterly progress reports.

Comments

1. Lack of systematic, comprehensive conflict analysis (ES para. iv, MT paras. 9, 15)

As pointed out in the Priority Plan:

Since acceding to independence on 6 July 1975, the Comoros has not known any veritable period of stability capable of generating the conditions necessary for socio-economic development and the instauration of a viable politico-institutional framework that corresponds to the aspirations of the population. On the contrary, political and institutional instability seem to characterize the Comorian State. Six constitutions were adopted and promulgated since the unilateral declaration of independence, among which three constitutional revisions. The country has known four coups d’état, with the first two resulting in the assassination of the Head of the State. Every coup d’état was translated in the perception of the citizens as a deficit of legitimacy of the new political institutions.

It is therefore not surprising that conflict analysis has been a major preoccupation of the UN in Comoros. To cite just two examples, in 2008, a comprehensive study of root causes of conflict and traditional conflict resolution mechanisms was undertaken. The 2009-2010 national report on human development contains extensive conflict analysis.

With regard to the PBF programme in particular, the Framework Team’s mission during the Anjouan separatist crisis undertook a conflict analysis. Pursuant to the Secretary-General’s declaration in June 2008 of the eligibility of Comoros for the PBF, in-depth discussions were held with all the major stakeholders on the causes of conflict and means of addressing them. In the following months, a senior official from PBSO undertook a mission to Comoros. Under his guidance, extensive consultations were held with all levels of stakeholders in all three islands on conflict analysis and peacebuilding. It was on this basis that the priority intervention areas were identified and a draft priority plan elaborated, with the help of PBSO. The Plan was finalized following further consultations with PBSO and validated by the national counterparts.

With regard to specific projects, it is worthwhile noting that conflict analysis, security sector reform and DDR experts from BCPR New York and Geneva undertook missions, at the outset of the PBF programme, to Comoros and heavily contributed to the elaboration of the SSR, Police and DDR projects. The project documents were drafted under their guidance and supervision. The same experts returned a year later to review progress and offered vital in-puts to overcome obstacles and promote smooth and rapid implementation.

Concerning the observation that corruption was not addressed, the UNCT is of the opinion that if corruption is indeed a major problem in Comoros, it does not represent a threat to the peace and thus should be more appropriately dealt with in the framework of programmes other than the PBF.

2. Over- prioritization of revitalization of the economy with emphasis on youth and women (MT para. 10)

Here again, the in-depth conflict analysis carried out together with the national stakeholders underlines the crucial importance of this area, as clearly stated in the Priority Plan:

The politico-military crisis has had serious consequences on Comorian youth, who represent a very real category at risk. The conflict appeared for many of them as an opportunity to overcome unemployment by joining the militia. Weapons provided them with an illusion of power and importance, while generating remuneration At present, these youths are disaffected, social cohesion in terms of solidarity and trust between them and their communities is weak, most lack any qualifications or vocational skills, rendering their economic reinsertion in a poverty-ridden country extremely difficult. Youth unemployment is thus not only a socio-economic issue but even more acutely a political and security issue, posing a serious obstacle to peace and stability.

Similarly, the conflict has had serious repercussions on women, who have emerged as a distinct vulnerable group. Strengthening the roles of these women within their homes and communities, particularly by providing them with the economic means to satisfy their needs and those of their families, represents a vital factor in durable peace consolidation. Their re-integration and active participation in socio-economic activities at the local and rural levels will contribute to pacifying social tensions.

3. Lack of a logical framework and indicators in the project documents and objective M&E (ES para. v and Recommendation 3)

Except for the national capacity-building project, all the 11 project documents contain a detailed logical framework including indicators. With regard to baseline data, it was observed that this is unavailable for most sectors in the Comoros. With regard to M&E, the PBF secretariat, together the UNCT’s M&E committee, prepared a matrix at the programme level, which was shared with the PBSO M&E expert, whose in-puts were in turn incorporated.

4. Conclusions of the evaluation of the SSR and Police projects (MT page 16)

The conclusions reflect a partial and restrictive view of the expected outcomes of the projects, which are not limited to neutralizing support for the secessionist movement. Moreover, such neutralization cannot be accomplished by simply improving living conditions and training facilities. The projects had the wider vocation of strengthening the rule of law and reinforcing the security of the Comorian population, through a series of measures such as training in human rights and humanitarian law, elaboration of a consensual national security policy with civilian oversight, strengthening the management and operational capacities, especially of the police. These measures have to a large extent been undertaken within the framework of the two projects, which thereby have concretely contributed to peace consolidation.

With regard to the indication that the national security policy is not in place (MT para. 34), it ought to be noted that once the new government was installed in May-June 2011, an expert mission from UNREC (Lomé) came to Comoros and produced guidelines for the elaboration of a national security policy, which are currently under discussion by different actors, notably the national defence authorities and civil society. By the end of the programme in end March 2012, a normative framework agreed upon by all entities involved in SSR will have been established. This will then have to be adopted by Parliament and implemented by the authorities.

5. DDR project-created ill will in Anjouan and had a negative effect on peacebuilding (MT para. 38 Conclusion)

The DDR project was both, one of the most crucial for national reconciliation and one of the most sensitive. However, it has been largely successful with regard to its fundamental goals, in that it contributed to breaking down the barriers, arising from mistrust, wariness and animosity, between the ex-FGA and society at large and paved the way for reconciliation and reintegration. Thus, the reintegration of a certain number of ex-FGAs in the national army in relatively high posts, the granting of credit lines by micro-finance institutions to other ex-FGAs to enable them to undertake revenue generating activities, the organisation of meetings bringing together ex-FGAs and victims of the conflict, all bear testimony to the contribution of the project towards reconciliation and peace consolidation.

6. Moheli island project-a developmental initiative rather than a peacebuilding endeavour (MT para. 44 Conclusion)

The conflict analysis that underpinned the identification of priority intervention areas and specific projects therein clearly demonstrated the necessity of this project with regard to peace consolidation. The analysis indicated that due to the relation between the political crisis and perceptions of socio-economic injustice, a special intervention area would have to concern the island of Moheli. Historically, the separatist crisis, which began in 1997, had its roots in Moheli and only later spilled over to Anjouan where it developed. The reason for this underlying discontent in Moheli is that, despite its relatively significant contribution to the country’s agricultural and seafood production, it has clearly been the most neglected and marginalized of the three islands in terms of infrastructure development. This has resulted in a deep-rooted sentiment of injustice and frustration and anger towards the Union authorities. Against this backdrop, it is no surprise that the island remained the epicentre of the political tensions surrounding the initiative of launching an inter-Comorian dialogue. In particular, Moheli impatiently awaited its turn in 2010, within the framework of the rotating presidency of the Union as provided for under the Constitution. The project was therefore intended to prevent a rekindling of the fires of separatism by creating employment and revenue generating activities in the agricultural sector, thereby reducing risks of destabilisation and fostering intercommunity harmony. For this reason, the sites chosen for the project were precisely those where social tensions were at their highest and the implementation of the project has demonstrated that these formerly conflicting communities are now working together.

7. Recommendation 8 – creation of technical committees for future projects

This recommendation merits two observations. Firstly, in an innovative approach, the JSC accepted the PBF secretariat’s proposal at the outset of the programme to set up a Consultative Group of national experts from all three islands to screen the project documents prior to their submission to the JSC and make recommendations. This not only facilitated the task of the JSC when approving the projects but, more importantly, significantly contributed to the viability and pertinence of the projects for peacebuilding. Secondly, all projects have been implemented under the supervision of joint committees (comités de pilotage) composed of UNCT programme officers, representatives of the authorities in the domains concerned and technical experts. To cite the case of a particularly complex programme such as DDR, the main management committee consisted of the military authorities, the UN programme officers, the Planning Commission, the Union Chamber of Commerce. The main committee was supported by two sub-committees: the technical sub-committee on disarmament and demobilisation composed of representatives of the national army, the gendarmerie, the State information services and representatives of civil society organisations; and the technical sub-committee on reintegration composed of chambers of commerce, the fisheries school, the technical school and the Planning Commission.

8. Recommendation 9 – joint resource mobilization strategy

Since the beginning of the programme, the RC had engaged with the authorities and development partners to promote catalytic effects of the PBF funding. This did yield positive results, particularly in the security sector, from countries such as China, the U.S. and France, and discussions are currently on-going with Sudan. However, the suggestion of designing a joint resource mobilization strategy is very pertinent, especially since the UNCT disposes of a joint resource mobilization committee.

9. Recommendation 5 – future peacebuilding projects

The completion of certain key planned outputs in the SSR projects is certainly necessary. However, it is equally indispensable to consolidate and build on the results obtained to date. In particular, it is of paramount importance to ensure that the national security policy is properly implemented, given the complexity that this implies and the expertise it requires.

With regard to the education system, besides the creation and provision of history, geography and civic textbooks, there is a fundamental need to provide for education for peace. This would require, besides the production of didactic materials, a series of wider measures, including the elaboration of an appropriate education policy, the preparation and implementation of an appropriate training programme for teachers.

In the justice sector, over and above the creation of a national ombudsman, there is a need to put in place and render operational an alternative justice system, taking into account traditional conflict resolution mechanisms, which would not only be less expensive and elitist than the existing but would also greatly facilitate access to justice, particularly in the rural areas and thereby effectively contribute to conflict prevention at the grassroots.

Land tenure disputes constitute a major source of conflict in Comoros. However, the issue is too vast and complex to address within the framework of a 12 or 18 month peacebuilding project. It would perhaps be more appropriate to include it within the context of an expanded social cohesion programme.

Finally, it is crucial to continue the youth employment programme to ensure peace consolidation and develop the women mediator’s programme, including integrating a youth component in it.

**Annexe G - Fiches Individuelles d'évaluation des projets**

1. Pour plus d'informations, se référer à l'annexe D - "LISTE DES principaux documents examinés" CI-DESSOUS [↑](#footnote-ref-1)