



UNION DES COMORES



Union des Comores

Programme des Nations Unies pour le Développement
Gouvernement de l'Union des Comores

EVALUATION DU CADRE DE COOPERATION ENTRE LE PNUD ET L'UNION DES COMORES (CPD 2008-2014)

Rapport final

Mohamed Ahmed Assoumani, Consultant national

Ahmed Djoumoi, Consultant national

Décembre 2013

Table des matières

LISTE DES ABREVIATIONS & ACRONYMES.....	3
Résumé exécutif.....	5
I. Introduction.....	9
II. Contexte de mise en œuvre.....	10
III. Méthodologie et déroulement de la mission.....	10
IV. Analyse de la mise en œuvre du Programme pays.....	12
4.1 Analyse de la conception du Programme pays, de sa cohérence avec les priorités nationales et de la pertinence de ses projets.....	13
4.1.1 Réalisation des OMD et lutte contre la pauvreté.....	13
4.1.2 Renforcement de la gouvernance démocratique.....	14
4.1.3 Promotion de l'énergie et protection de l'environnement en vue d'un développement durable.....	14
4.1.4 Consolidation de la paix/Crises et redressement.....	14
4.2 Evaluation de la performance du Programme pays.....	15
4.2.1 Appréciation générale.....	15
4.2.2 Réalisation des OMDs et lutte contre la pauvreté.....	17
4.2.3 Gouvernance démocratique.....	19
4.2.4 Environnement et développement durable.....	21
4.2.5 Crise et redressement.....	22
V. Evaluation de la durabilité des acquis :.....	23
VI. Leçons apprises.....	25
VII. Recommandations.....	27
ANNEXES.....	28
TERMES DE REFERENCE.....	29
Liste des personnes rencontrées.....	37

LISTE DES ABREVIATIONS & ACRONYMES

AP	Aire protégée
APD	Aide Publique au Développement
APLACO	Appui à la planification
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CEDEF	Convention pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes
CGP	Commissariat Général au Plan
CNUCED/CCI	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement/Centre de Commerce International
CPAP (anglais)	Country Programme, Action Plan (Programme et Plan d'Action de Pays)
COPSED	Comité de Planification et de Suivi-Evaluation du Développement
CREF	Cellule des Réformes Economiques et Financières
DECVAS	Développement des Cultures Vivrières et d'Appui Semencier (programme de l'union européenne)
DSCR	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
EDIC	Etude diagnostic pour l'intégration du commerce
EIM	Enquête Intégrale sur les Ménages
ENFAG	Ecole nationale de Formation de l'Armée et de la Gendarmerie
FADC	Fonds d'Appui au Développement Communautaire
FAO (anglais)	Food and Agriculture Organisation (Organisation des nations unies pour l'Agriculture et l'Alimentation)
FCD	Forces comoriennes de défense
FCP	Fonds de Consolidation de la Paix
FEC	Facilité Elargie de Crédit
FED	Fonds Européen de Développement
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FENU	Fonds des Nations Unies pour l'Equipeement
FRCP	Facilité pour la réduction de la Pauvreté et pour la croissance
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire Internationale
GAR	Gestion axée sur les résultats
GISC	Gestion intégrée des zones côtières
GTS	Groupes Thématiques Sectoriels
IADM	Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale
IDE	Investissement Etranger Direct
IPPTE	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
ISF	Indice synthétique de fécondité
IUT	Institut universitaire de technologie
KMF	Franc Comorien en abrégé monétaire
MECK	Mutuelle d'Epargne et de Crédit ya Komor
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MPME	Micro, petite et moyenne entreprise
MYFF	Plan pluriannuel de financement
OCB	Organisations Communautaires de Base
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONUSIDA	Programme Commun des nations unies de lutte contre le VIH/SIDA
PAN	Plan d'Action Nationale

PCD	Programme de Coopération Décentralisée
PIB	Produit National Brut
PNDHD	Programme National pour le Développement Humain Durable
PNEEG	Politique nationale de l'équité et de l'égalité du genre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PRCI	Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles
PRCGD	Projet renforcement des capacités en matière de gestion et de développement
PU	Programme Unique
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
S&E	Suivi et Evaluation
SANDUK	Terme comorien signifiant « Caisse » (Caisse d'Epargne et de Crédit Mutualiste)
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SCR/DSCR	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté/Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SNDS	Stratégie nationale de développement de la Statistique
SNU	Système des Nations Unies
SR/PF	Santé de la Reproduction/Planification Familiale
STP	Secrétariat Technique Permanent
UCCIA	Union des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture des Comores
UE	Union Européenne
UNDAF (anglais)	United Nations Development Aid Framework (Cadre de coopération des nations unies pour l'assistance technique)
UNESCO (anglais)	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Culture et la Science
UNFPA/FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF (anglais)	United Nations for Emergency Children Found (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance)
URGP	Unité Régionale de Gestion de Projet

Résumé exécutif

L'évaluation finale du CPD 2008 – 2014 joue un rôle particulièrement important dans le dispositif de mise en œuvre de l'assistance du PNUD en Union des Comores.

Elle vise à mesurer le niveau des résultats atteints et des impacts par rapport aux objectifs spécifiques inclus dans ledit Programme. Pour ce faire et selon les Termes de Référence, l'évaluation finale du CPD a pour objet (i) d'analyser la conception des projets du Programme pays et de sa cohérence avec les priorités nationales, (ii) d'évaluer la performance (efficacité et efficience) du Programme, (iii) d'évaluer la durabilité des acquis, (iv) d'identifier les leçons apprises, (v) d'évaluer la prise en compte de l'équité et de l'égalité genre.

Le CPD 2008-2012 a été élaboré en étroite collaboration avec le Gouvernement comorien, en tenant compte des priorités nationales définies dans la SCRП et des orientations du PNUD à l'échelle mondiale. Ce cadre de coopération s'est basé sur trois des quatre effets de l'UNDAF couvrant la même période à savoir :

- i. les revenus, les emplois et la sécurité alimentaire des couches pauvres et vulnérables de la population sont améliorés (effet UNDAF1) ;
- ii. les capacités institutionnelles et individuelles de gouvernance politique et économique sont renforcés au niveau national et insulaire sur la base de la primauté du droit de l'équité du genre et de l'obligation de rendre compte (effet UNDAF2) ;
- iii. l'intégrité des écosystèmes est préservée et les éco services qu'ils procurent sont valorisés au bénéfice de la population, notamment des communautés qui dépendent des ressources naturelles pour leur survie (Effet UNDAF4).

Ce cadre de coopération a été étendu à 2013 et 2014 afin de s'aligner avec la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRП) étendue à 2014 ainsi que le cadre de coopération du Système des Nations Unies avec l'Union des Comores UNDAF étendu également à 2014. Etant entendu que le prochain cycle de coopération des Nations Unies avec l'Union des Comores se basera sur la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable – SCADD – (2015 – 2019).

La stratégie globale du programme de coopération partait du constat qu'en Union des Comores, la problématique de la pauvreté, la mal gouvernance et la dégradation de l'environnement sont étroitement liées. Le PNUD intervient dans les trois domaines d'une façon synergique au niveau national ainsi qu'au niveau local par une action conjuguée de renforcement des capacités systémiques institutionnelles et individuelles. En effet, le développement des capacités apparaît comme une condition critique pour la réalisation des OMD et l'appropriation nationale du programme, en ligne avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

La démarche méthodologique qui a guidé la conduite de cette évaluation s'est inscrite dans une approche participative et se décline en : Revue documentaire, réunion de cadrage avec l'équipe de Programme du PNUD, Matrice d'évaluation, Guides d'entretien, visites de terrain et entretiens avec les bénéficiaires, analyse et traitement des informations et données recueillies.

Analyse de la mise en œuvre et de la performance du Programme

Au terme de l'évaluation, il ressort de l'analyse de la mise en œuvre du CPD que la conception du Programme pays est en cohérence avec les priorités nationales définies dans la SCRIP et les projets qui en découlent sont pertinents eu égard aux objectifs visés par rapport aux défis à relever.

Les effets escomptés et les stratégies du Programme pays ont été définis de manière à contribuer efficacement à contribuer les trois effets stratégiques de l'UNDAF, en prenant en compte les avantages comparatifs du PNUD aux Comores et les leçons tirées de l'expérience de la coopération antérieure ainsi que des orientations stratégiques du PNUD à l'échelle mondiale définies dans son second plan de financement pluriannuel (PFP) et dans son Plan Stratégique 2008 – 2011.

Les domaines d'intervention du PNUD sont : i) la réalisation des OMDs et la lutte contre la pauvreté ; ii) la Gouvernance démocratique ; iii) l'environnement et le développement durable ; iv) la gestion des crises et relèvement.

Cependant les thèmes transversaux, tel l'environnement, le genre et les droits humains n'ont pas été suffisamment pris en compte notamment en termes de produits.

Par ailleurs, la formulation des effets et des produits ne respecte pas, pour la plupart, les exigences de la gestion axée sur les résultats ; dans certains cas les produits sont trop nombreux.

L'analyse de la performance du Programme montre que les principaux résultats attendus ont été globalement atteints à travers la mise en œuvre effective des projets attachés au programme. Le budget total de l'ensemble des appuis du programme s'élève à environ 32 499 172 \$ US répartis comme suit : 45% pour la Gouvernance, 25% pour l'environnement et le développement durable, 18% pour la lutte contre la pauvreté et 12% pour la crise et relèvement. Le taux d'absorption des fonds disponibles a atteint les 85%.

Les principaux obstacles relevés recoupent les difficultés de coordination et de suivi. Le cadre de suivi et d'évaluation a souffert d'un défaut d'opérationnalisation optimale, ainsi que de l'absence de modalités précises du travail de S&E et des moyens adéquats.

De même, l'exécution administrative et financière des projets du programme a souffert de délais assez longs dans le traitement des dossiers ce qui a retardé la mise en œuvre du chronogramme des activités prévues ; les équipes des cellules de gestion des Projets/Programmes et les bénéficiaires se sont ainsi plaints des retards et lenteurs d'exécution, affectant l'efficacité de l'action menée sur le terrain.

Appréciation par domaine d'intervention

Domaine d'intervention	Valeur d'appréciation
Réalisation des OMDs et lutte contre la pauvreté	S : Satisfaisant
Gouvernance démocratique ;	S. Satisfaisant
Environnement et développement durable ;	S. Satisfaisant
Gestion des crises et relèvement.	M.S : Modérément satisfaisant

Durabilité des acquis,

L'évaluation relève que la pérennisation des résultats n'est pas suffisamment garantie en raison de l'absence d'un mécanisme approprié de consolidation des acquis, de renforcement continu des capacités des bénéficiaires et des moyens limités du budget national à prendre en charge le fonctionnement régulier et efficace des structures et de l'administration publique. De même, la volonté politique pour la mise en œuvre des réformes préconisées tardent à se concrétiser par des mesures d'application et de suivi des nouvelles dispositions favorisant la performance et l'appropriation nationale.

Leçons apprises

Le PNUD a développé à travers la mise en œuvre du CPD, une collaboration fructueuse dans des actions communes et des objectifs partagés avec les autres partenaires au développement du SNU. Des stratégies partenariales ont été développées en vue de l'atteinte des effets escomptés, notamment dans le cadre de la coopération Sud-Sud ; toutefois, il a été relevé une faible coordination au niveau opérationnel et stratégique avec l'ensemble des partenaires de développement des Comores.

Au regard des moyens disponibles, les objectifs du Programme ont été ambitieux. Les interventions ont favorisé, dans une certaine mesure, une dispersion des moyens et de positionnement dans plusieurs secteurs.

L'intégration de la dimension genre et droits de l'Homme n'a pas été systématique et effective dans les divers projets du programme. Ces thèmes transversaux ont été traités selon une approche sectorielle, probablement par l'absence d'une expertise appropriée maîtrisant les techniques et outils d'intégration des dimensions transversales dans les programmes sectoriels.

Les actions du programme en matière de renforcement des capacités institutionnelles et individuelles ont été importantes et ont permis d'asseoir un système national de planification et de gestion du développement en ligne avec les OMD ; cependant ces actions doivent être renforcées et soutenues sur la base d'une conception claire des capacités requises, des lacunes et des contraintes à surmonter ainsi qu'une analyse approfondie des besoins. Le développement des capacités est apparu comme une condition critique pour la réalisation et l'appropriation nationale du programme.

Le niveau de suivi et d'évaluation et d'appropriation des actions du Programme ont mis en exergue les faiblesses structurelles de l'administration comorienne en matière de gestion du développement et commande le renforcement de l'engagement du gouvernement à exercer une réelle maîtrise sur les politiques et stratégies de développement, et à assurer la coordination du programme. Ainsi le leadership de la partie nationale est indispensable tout le long du processus.

Le PNUD n'a pas suffisamment pris en compte la dimension communication du CPD en direction du Gouvernement, de la société civile et de l'opinion publique à travers les médias, pour plus de visibilité et de lisibilité de l'efficacité de son action et des résultats induits.

L'approche en termes de coopération décentralisée, mettant en œuvre des actions ciblées à des niveaux locaux et communautaires a été porteuse d'efficacité, de visibilité, de lisibilité et d'appropriation par les bénéficiaires.

La constitution d'une masse critique stable d'experts nationaux de qualité à différents niveaux de l'administration comorienne est un levier irremplaçable pour relever les défis du développement.

Recommandations :

Au terme de la présente évaluation, en vue de consolider les acquis obtenus et de renforcer davantage la coopération entre le PNUD et le Gouvernement comorien la mission propose les recommandations ci-après :

- Accorder dans le prochain cycle, la priorité d'une part aux initiatives qui offrent le plus de chances de durabilité et d'autre part aux structures existantes, pour leur assurer un minimum de financement tout en les conduisant progressivement vers le chemin de la viabilité.
- Poursuivre les efforts déjà entamés, visant à réduire le nombre des petites interventions au profit d'une approche programme privilégiant les grands programmes, plutôt que les petits projets aux impacts incertains et limités et mobiliser davantage des ressources et les concentrer sur des actions stratégiques.
- Renforcer la prise en compte des thèmes transversaux (équité de genre, droits de l'Homme, renforcement des capacités) dans les Projets/programmes, à travers des mécanismes et des outils partagés, incluant des techniques d'intégration. Il serait souhaitable étant donné l'importance de ces thèmes transversaux, que leurs points focaux soient des véritables conseillers capables d'influencer la prise en compte de ces thèmes dans les documents de planification nationale.
- Mettre en place un dispositif de suivi et évaluation incluant le recrutement d'un Chargé de Programme (NO) qui serait dédié à cette tâche. En effet, l'absence d'un Chargé de suivi/évaluation auprès du Bureau de pays, handicape lourdement le suivi/évaluation des activités relatives aux Projets/programmes.
- Consolider les acquis du CPD 2008 – 2014 en mettant l'emphase sur les six thématiques ci-après dans le prochain cycle (i) Réforme du secteur de la Sécurité (RSS), (ii) Gestion et prévention des conflits et Cohésion sociale, (iii) Décentralisation et développement local, (iv) Changement climatique et développement durable, (v) la Gestion de la coordination de l'aide publique au développement et (vi) prévention et gestion des catastrophes.

I. Introduction

L'Union des Comores est constituée de 4 îles. Mais l'ancienne puissance colonisatrice, la France, maintient son administration sur l'une des îles, en l'occurrence Maore (Mayotte, 424 km²), depuis l'accession du territoire à l'indépendance le 6 juillet 1975. Ainsi, la souveraineté de la République comorienne ne s'exerce que sur les trois autres îles que sont Mwali (Mohéli, 290 km²), Ndzuwani (Anjouan, 374 km²) et Ngazidja (Grande Comores, 1148 km²). Donc, les données fournies dans ce document ne concernent que ces 3 îles.

La formulation du document de programme de pays avait démarré avec l'élaboration de l'UNDAF suivant un processus participatif ouvert à l'ensemble des parties prenantes. Le document de programme a été examiné le 30 janvier 2007 au cours d'une réunion de la Task Force CPD regroupant les représentants du gouvernement et de la société civile. Il avait fait l'objet le 1^{er} février de la même année d'un atelier de validation par des membres du gouvernement de l'Union et des exécutifs des îles, des hauts cadres de l'administration publique, des représentants de la société civile, du secteur privé et des agences des Nations Unies ainsi que des partenaires extérieurs.

Compte tenu des priorités nationales définies dans la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRIP), des orientations du PNUD à l'échelle mondiale et de ses avantages comparatifs, le programme de pays vise à contribuer à la réalisation de 3 des 4 effets de l'UNDAF (Comoros UNDAF 25-02-07), à savoir : (i) les revenus, les emplois et la sécurité alimentaire des couches pauvres et vulnérables de la population sont améliorés (effet UNDAF1) ; (ii) les capacités institutionnelles et individuelles de gouvernance politique et économique sont renforcées au niveau national et insulaire sur la base de la primauté du droit, de l'équité du genre et de l'obligation de rendre compte (effet UNDAF 2); (iii) l'intégrité des écosystèmes est préservée et les éco services qu'ils procurent sont valorisés au bénéfice de la population, notamment des communautés qui dépendent des ressources naturelles pour leur survie (effet UNDAF 4).

Les quatre effets escomptés du programme pays contribueront à atteindre trois objectifs du second Plan pluriannuel de financement du PNUD (PFP) et du Plan Stratégique du PNUD 2008 – 2011 : (a) Réalisation des OMD et lutte contre la pauvreté; (b) Renforcement de la gouvernance démocratique; (c) Promotion de l'énergie et protection de l'environnement en vue d'un développement durable.

Le PNUD a mandaté l'évaluation finale du cadre de coopération avec l'Union des Comores (CPD) de 2008-2012, prolongé jusqu'à 2014 pour apprécier les résultats obtenus et en tirer les enseignements. Dans un souci de mesurer le degré d'efficacité dans la mise en œuvre du programme de coopération, le PNUD a souhaité une évaluation finale du CPD 2008 – 2012 étendu à 2013 et 2014, qui consiste à mesurer le niveau des résultats atteints et des impacts par rapport aux objectifs spécifiques inclus dans ledit Programme. Pour ce faire, l'évaluation se fera sur la base des cinq critères d'évaluation suivants : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité. En outre, elle doit permettre de tirer des leçons et de formuler des recommandations dans le but de pérenniser les acquis, d'appuyer la conception et de faciliter le développement des projets et programmes d'appui à la planification du Bureau de pays, dans le cadre du CPD 2015-2019.

Le présent rapport est constitué de cinq parties incluant celle-ci. La deuxième partie fait un bref rappel du contexte de mise en œuvre de ce cadre de coopération avec l'Union des Comores. La troisième partie est consacrée à l'approche méthodologique de l'évaluation. La

quatrième partie présente l'évaluation et l'analyse de la mise en œuvre du CPD. Enfin, la cinquième partie propose les recommandations.

II. Contexte de mise en œuvre

L'Union des Comores compte actuellement une population d'environ 744 000 habitants pour l'ensemble des trois îles (RGPH 2003, projections démographiques). En 2009, avec le PIB par habitant étant d'environ 785 USD, c'est l'un des pays les plus pauvres du monde. Environ 45 % (EIM 2004) de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Cependant, la pauvreté monétaire sur une base d'individu était a priori plus élevée à Ndzuwani et Mwali, comparativement à Ngazidja respectivement 46,4 %, 49,1 % et 42,7 %. La pauvreté est nettement plus élevée en milieu rural, notamment à Ndzuwani qui contribuerait à 78,8 % de la pauvreté des ménages aux Comores. Avec une base d'exportation réduite, une forte dépendance aux importations de produits vivriers (essentiellement le riz, la viande ; l'huile pour la cuisine, etc.) et aux transferts de capitaux de la diaspora (environ un cinquième du PIB), l'Union des Comores est très vulnérable aux chocs externes. Le pays a maintenu des niveaux de croissance positifs pendant la période 2008-09, avec un taux de 2.1 % en 2010. Cependant, le taux de croissance moyen, de 1.7 % au cours des cinq dernières années, reste inférieur à la croissance démographique (environ 2.1 %) et reste trop bas pour avoir un impact sur la réduction de la pauvreté.

Le Gouvernement comorien avec l'assistance de ses partenaires techniques et financiers au développement, a élaboré la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) selon trois principes de base : (i) une croissance économique forte, (ii) une amélioration des capacités humaines et institutionnelles, et (iii) un renforcement de la gouvernance et de la gestion publique, avec entre autre, une clarification des rôles, des responsabilités et des champs de compétences entre l'Union et les îles, couplée à une refondation de la fonction publique.

Dans un contexte post-conflit et complexe de l'Union des Comores, aucune analyse conjointe des causes de la fragilité n'a été menée par les partenaires au développement dans le but de définir des objectifs communs. Les échanges ne prenaient pas encore la forme d'un dialogue sur les problèmes, les approches et les objectifs, et ne débouchaient pas non plus sur des travaux conjoints. Or, la non-maîtrise des dynamiques historiques (problèmes récurrents de gouvernance sur fond de conflits inter-îles) du pays par les partenaires au développement ne permettaient pas d'adapter les instruments de l'aide de façon à ne pas exacerber les conflits latents.

Cependant, la stratégie globale du programme de coopération portait du constat qu' en Union des Comores, la problématique de la pauvreté, la mal gouvernance et la dégradation de l'environnement sont étroitement liés dans le pays. Le PNUD intervient dans les trois domaines d'une façon synergique au niveau national ainsi qu'au niveau local par une action conjuguée de renforcement des capacités systématiques institutionnelles et individuelles. En effet, le développement des capacités apparaît comme une condition critique pour la réalisation des OMD et l'appropriation nationale du programme, en ligne avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

III. Méthodologie et déroulement de la mission

La démarche méthodologique qui a guidé la conduite de cette évaluation s'est inscrite dans une approche participative. Les principaux acteurs impliqués dans l'exécution des programmes et projets financés par le PNUD ont été associés au processus de revue et d'analyse des résultats du cadre de coopération entre le PNUD et l'Union des Comores. Il s'agit notamment des coordinateurs des projets, les bénéficiaires et les chargés des

programmes au sein de l'agence. La contribution des parties prenantes a permis de recueillir des données quantitatives et qualitatives essentielles à la bonne compréhension des réalisations et de tirer des constats et des leçons qui pourront servir lors de la préparation du prochain CPD qui couvrira la période de 2015 - 2019.

Les critères d'évaluation qui en ont guidé l'analyse des résultats de cette coopération sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact tels que décrits ci-dessous :

- La **pertinence** a permis de savoir dans quelle mesure les projets s'alignent avec les priorités de la stratégie nationale à savoir la SCRIP;
- L'**efficacité** a permis d'apprécier l'atteinte des résultats prévus ;
- L'**efficience** a permis de faire une analyse des résultats atteints en fonction des coûts lorsque les informations étaient disponibles;
- La **durabilité** a permis, de voir si les projets peuvent continuer à être mis en œuvre à la fin de la période de financement des projets et des programmes mise en œuvre durant la période donnée.

La mission a été focalisée sur deux grandes composantes correspondant aux objectifs assignés : 1) l'évaluation du cadre de coopération entre le PNUD et l'Union des Comores entre 2008-2012 et 2013-2014 et 2) l'identification des leçons apprises et les recommandations en vue du prochain cadre de coopération entre le PNUD et l'Union des Comores. Le système des six valeurs pont été par la suite croisés afin de mieux apprécier les résultats atteint : (**HS** : Hautement Satisfaisant ; **S** : Satisfaisant ; **MS** : Modérément Satisfaisant ; **MI** : Modérément Insatisfaisant ; **I** : Insatisfaisant ; **HI** : Hautement Insatisfaisant), Les principales activités se sont déroulées comme suit :

- 1- La revue de la documentation ; Il s'agissait pour l'équipe des consultants d'examiner la documentation disponible sur la conception et l'exécution du Programme. Cet examen a permis de fixer les contours du cadre de coopération, de prendre connaissance des réalisations, de cerner les contraintes liées à l'exécution et la gestion, les forces et les faiblesses et de concevoir la matrice d'évaluation et les outils de collecte de données de terrain et d'approfondissement des informations contenues dans les divers documents de référence (des guides d'entretien type avec les institutionnels, les partenaires techniques et les bénéficiaires).
- 2- La mission a débuté par une séance de briefing avec l'équipe du Programme du Bureau de pays du PNUD Union des Comores et a bénéficié de l'appui du conseiller régional en évaluation du Bureau Régional du PNUD (Addis-Abeba, Ethiopie), M. Francois-Corneille Kédowidé. Sous la supervision technique de ce dernier, une réunion technique a été organisée avec tous ceux qui sont impliqués dans la mise en œuvre du CPD, les chargés de programme au PNUD, les coordinateurs des projets-programmes du PNUD, les Directeurs nationaux des Projets/Programmes et d'autres personnes ressources. L'objectif de cette réunion a été d'échanger sur les attentes du commanditaire et des parties prenantes et de préciser le champ d'évaluation et les différents contours de la mission au plan de l'approche méthodologique, des choix des sites à visiter pour les missions de terrain, les contacts à prendre, le calendrier, la logistique et autres dispositions administratives avant le travail de terrain. Lors de cette réunion, les éléments suivants ont été discutés:
 - i) La mise en œuvre de chaque projet présenté par son coordinateur;
 - ii) L'atteinte des résultats de chaque projet;

- iii) Les principales contraintes et les défis auxquels le projet est confronté;
 - iv) L'analyse des forces et des faiblesses de la mise en œuvre du projet;
- 3- A la lumière des Termes de Référence, le rapport initial présentant la méthodologie de l'évaluation a été rédigée et validé par le PNUD.
- 4- La réalisation d'une mission de terrain dans l'ensemble des trois îles et la collecte des données. Les consultants et le chargé de Programme du PNUD ont effectué des visites de terrain pour des entretiens avec les bénéficiaires des projets et les groupes cibles. Ces visites ont permis de vérifier in situ les réalisations décrites dans les rapports des projets et de collecter des données et des informations à partir des observations et des enquêtes réalisées selon les modalités ci-après :
- i) des entretiens (à l'aide de guides d'entretiens conçus) avec les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du CPD, les responsables et cadres de l'équipe de programme, les Chargés de projets / programmes.
 - ii) des entretiens à l'aide de guide avec les partenaires de mise en œuvre, les organisations de la société civile impliquées dans l'exécution du Programme, les équipes techniques, les bénéficiaires, les autorités locales ;
- 5- Les informations recueillies et les données collectées au cours des visites de terrain, des entretiens ainsi que les produits de l'examen documentaire et des questionnaires dépouillés ont fait l'objet de recoupements, d'analyses minutieuses ont été aux résultats escomptés ainsi qu'au indicateurs prévus dans la matrice des résultats et ce, au regard des grandes questions afin d'en dresser des constatations, d'en ressortir des conclusions, des enseignements essentiels et de formuler des recommandations.
- 6- Un rapport provisoire de mission a fait l'objet d'examen lors d'une réunion avec les responsables du PNUD. Cette réunion a été organisée pour partager les résultats et recueillir les commentaires, les suggestions et recommandations avant le rapport définitif qui reflètera l'objet de cette mission, tel que stipulé dans les Termes de Référence.

Les résultats de l'évaluation doivent être considérés avec certaines réserves pour plusieurs raisons. Il faut d'abord souligner que cette évaluation finale intervient en novembre 2013 alors que la mise en œuvre des programmes/projets de ce cadre de coopération doit normalement se poursuivre jusqu'en décembre 2014. Les données sur les réalisations sont donc partielles. L'évaluation n'inclut donc pas les informations relatives à l'année 2014 et dans plusieurs cas, aussi les informations relatives aux réalisations de l'année 2013, qui seront disponibles au mieux, au début du premier trimestre de 2014. Cela oblige donc à nuancer l'analyse de certains résultats, même si des leçons s'en dégagent des analyses pour le prochain cycle.

IV. Analyse de la mise en œuvre du Programme pays

Conformément aux termes de référence de la présente évaluation, l'analyse de la mise en œuvre est fondée sur une appréciation de la cohérence, la pertinence, la performance, le succès, l'impact et la durabilité des résultats obtenus et sera menée en 5 étapes agencées comme suit :

4.1 Analyse de la conception du Programme pays, de sa cohérence avec les priorités nationales et de la pertinence de ses projets.

Il s'agit dans cette partie, d'évaluer la cohérence des objectifs escomptés et leur adéquation aux problématiques ciblées, au mandat du PNUD, aux priorités nationales et aux besoins des bénéficiaires; Il ressort de l'étude documentaire que la conception du Programme pays est en cohérence avec les priorités nationales définies dans la SCRP et que les projets y afférents sont pertinents.

En effet c'est sur la base des axes et objectifs prioritaires de la SCRP et des orientations à l'échelle mondiale (OMD) que le PNUD a élaboré, en étroite collaboration avec le Gouvernement comorien, le cadre de coopération avec l'Union des Comores entre 2008 et 2012 étendu jusqu'à 2014. Ce cadre de coopération s'est basé sur trois des quatre effets de l'UNDAF couvrant la même période à savoir :

- i. les revenus, les emplois et la sécurité alimentaire des couches pauvres et vulnérables de la population sont améliorés (effet UNDAF1) ;
- ii. les capacités institutionnelles et individuelles de gouvernance politique et économique sont renforcés au niveau national et insulaire sur la base de la primauté du droit de l'équité du genre et de l'obligation de rendre compte (effet UNDAF2) ;
- iii. l'intégrité des écosystèmes est préservée et les éco services qu'ils procurent sont valorisés au bénéfice de la population, notamment des communautés qui dépendent des ressources naturelles pour leur survie (Effet UNDAF4).

Les effets escomptés et les stratégies du Programme pays ont été définis de manière à contribuer efficacement à ces trois effets stratégiques de l'UNDAF, ayant à l'esprit les avantages comparatifs du PNUD aux Comores et des leçons tirées de l'expérience de la coopération antérieure.

L'élaboration du Plan d'action du programme pays a permis de mieux prendre en compte la problématique de prévention et de gestion des crises et des risques des catastrophes naturelles. Ce réajustement a enrichi le programme dans son contenu d'autant que cette problématique est déterminante aux Comores, comme l'a montré la crise survenue à l'occasion de l'élection du Président de l'île autonome de Ndzuani et les inondations liées aux aléas climatiques.

La stratégie globale du programme de coopération est bâtie sur le constat selon lequel, la problématique de la pauvreté, la mal gouvernance et la dégradation de l'environnement sont étroitement liés dans le pays ; ainsi les domaines des résultats retenus constituent une réponse aux principaux défis relevés dans les quatre domaines d'interventions ci-après :

4.1.1 Réalisation des OMD et lutte contre la pauvreté

Effet1 : Mise en place d'un système de gestion du développement au niveau de l'Union et dans les trois îles. Les résultats spécifiques attendus pour atteindre cet effet sont : (a) Un système intégré de gestion des informations statistiques est mis en place et est opérationnel à tous les niveaux, en ligne avec la stratégie nationale de développement de la statistique ; (b) Mise en place au niveau de l'Union et des 3 îles d'un système de planification et de suivi-évaluation du développement, incluant la coordination de l'aide.

Effet2 : Adoption et mise en œuvre de politiques de réduction de la pauvreté en ligne avec les OMD, notamment au bénéfice des femmes et des jeunes

En matière de politiques pro pauvres les résultats attendus sont : (a) Adoption de la politique et de la stratégie nationales de l'emploi ; (b) Adoption et mise en œuvre de la politique et de la stratégie nationales de micro finance ainsi que de la stratégie nationale des micro et petites entreprises (MPE); (c) Élaboration et validation de la politique et de la stratégie nationales de protection sociale; (d) Réadaptation et opérationnalisation des systèmes nationaux de protection et de promotion de l'équité de genre.

4.1.2 Renforcement de la gouvernance démocratique

Effet3 : Consolidation des mécanismes de gouvernance démocratique et adaptation de l'Administration publique au nouveau cadre institutionnel

Les résultats spécifiques escomptés en matière de gouvernance démocratique sont : (a) Mise en place et opérationnalisation d'un nouveau dispositif d'organisation et de gestion de l'administration publique, y compris les mécanismes contre la corruption; (b) Élaboration, validation et mise en œuvre de la stratégie nationale de décentralisation ; (c) Harmonisation du cadre légal du pays aux Conventions régionales et internationales ratifiées en matière de droits humains et vulgarisation de ce cadre ; (d) Élaboration et adoption d'un système de formation des personnels de la justice; (e) Mise en place d'organes de gestion transparente et efficiente des élections (f) Élaboration et mise en œuvre du plan de renforcement des capacités des parlements.

4.1.3 Promotion de l'énergie et protection de l'environnement en vue d'un développement durable

Effet 4 : Réduction des tendances actuelles à la dégradation de l'environnement et à la déperdition des ressources naturelles ainsi que des facteurs de risque et de vulnérabilité aux aléas naturels et climatiques

Les résultats spécifiques attendus sont les suivants: (a) Élaboration et adoption d'une stratégie nationale de développement durable (DD) ; (b) Mise en œuvre d'une stratégie de renforcement des capacités pour une gestion durable de l'environnement; (c) Élaboration et mise en œuvre d'un schéma de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) incluant les planifications du développement urbain et rural et la réduction des risques naturels et climatiques ; (d) Création / consolidation d'aires protégées (AP) terrestres et marines cogérées avec les communautés riveraines ; (e) Protection, assainissement et restauration suivant une approche participative d'écosystèmes hors AP; (f) Validation de manière participative d'une politique nationale énergétique ; (g) Élaboration participative et promotion d'un schéma directeur de l'eau ; (h) Élaboration et mise en œuvre d'un plan de prévention des risques géologiques, hydrologiques et climatiques et de gestion des catastrophes.

4.1.4 Consolidation de la paix/Crises et redressement

Ce domaine d'intervention est intégré dans le programme de coopération en 2009 suite à l'intervention militaire ayant permis de rétablir l'autorité de l'Etat à Anjouan et visait comme objectif de renforcer à la fois les acquis du pays en matière de consolidation de la paix et à asseoir les fondements de l'Etat de Droit et de la sécurité civile. L'acquisition des compétences et des moyens adéquats, renforcera l'esprit républicain qui doit animer les forces de sécurité et participe aux efforts de stabilisation des institutions et de promotion de la cohésion nationale.

Les résultats escomptés s'articulent autour de la restructuration du secteur de sécurité en vue de renforcer sa gouvernance démocratique, son appui à l'état de droit et sa responsabilité et ses capacités en matière d'assurer la sécurité de la population et la stabilité du pays. Les résultats attendus sont les suivants : renforcement de la gouvernance de la sécurité et adoption

d'une politique nationale dans le domaine, mise à terme de la prolifération des armes à feu à travers la sécurisation des dépôts, la formation adéquate et appropriée du personnel des forces de sécurité, l'amélioration de l'organisation et analyse de l'information relative à la sécurité, l'équipement et la formation des unités de surveillance des mers et de protection civile ; le renforcement des capacités de prévention et de gestion des risques de conflits et de catastrophes naturelles aux niveaux national et local.

Globalement, les projets élaborés et mis en œuvre dans le cadre du Programme pays, ont répondu aux besoins et à la nécessité reconnue par le gouvernement et ses partenaires au développement, de renforcer les capacités de gestion du pays afin de lui permettre d'être mieux à même de mobiliser et d'absorber les ressources nécessaires pour lutter efficacement contre la pauvreté et réaliser les objectifs du millénaire pour le développement.

Les projets se sont focalisés sur quatre aspects :

- l'aspect institutionnel, réglementaire et élaboration des politiques, des stratégies et des programmes de développement ;
- l'aspect des capacités techniques des individus,
- l'aspect des moyens d'équipements et matériels parfois financiers, et
- l'aspect des infrastructures.

Cependant les thèmes transversaux, tels que le genre et les droits de l'Homme n'ont pas été suffisamment intégrés notamment en termes de résultats.

Par ailleurs, la formulation des effets et des produits est assez générale dans certains cas, les produits trop importants dans d'autres cas, par rapport aux priorités nationales. Cette situation a rendu le suivi problématique du fait que les effets et les produits ne sont pas définis de manière SMART.

4.2 Evaluation de la performance du Programme pays.

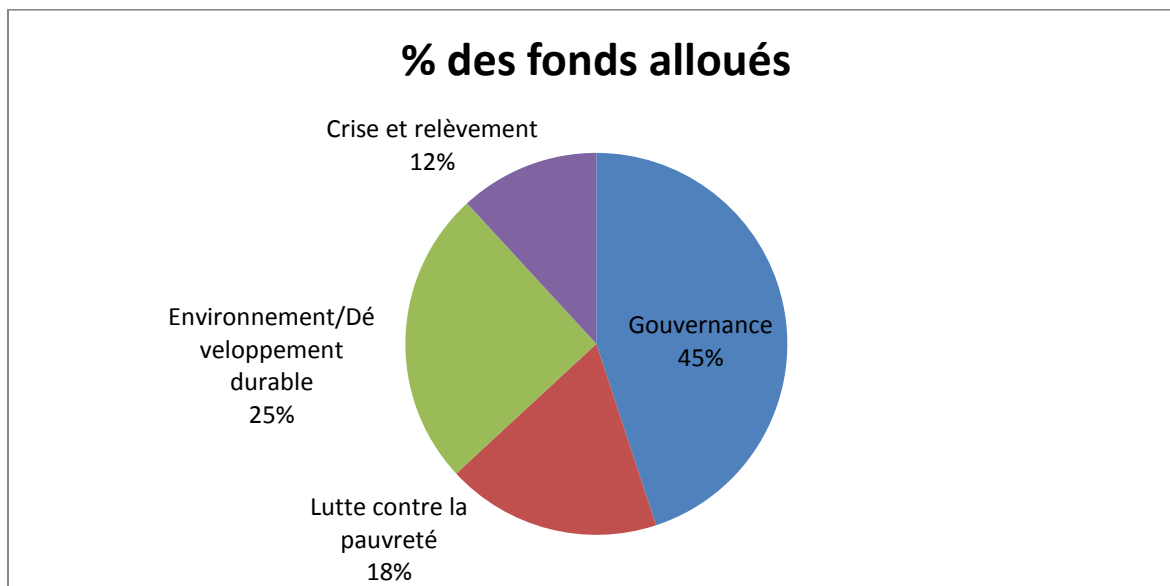
Cette partie est consacrée à l'appréciation de 2 critères de l'évaluation à savoir **l'efficacité**, et **l'efficience** :

- Pour *l'efficacité*, il s'agit de mesurer la mise en œuvre du Programme en comparant les réalisations effectives par rapport aux prévisions afin d'analyser les écarts et les contraintes ayant empêché l'atteinte éventuelle de certains résultats escomptés,
- Pour *l'efficience* il s'agit d'apprécier notamment, les dispositions et modalités de mobilisation des ressources nécessaires au Programme et mises en place par le PNUD, le ratio coût/efficacité et le niveau d'utilisation des fonds mobilisés.

4.2.1 Appréciation générale

L'analyse de la performance du Programme sera conduite par domaine d'intervention mais d'une façon générale, l'évaluation montre que les principaux résultats attendus ont été globalement atteints à travers la mise en œuvre effective des projets attachés au programme. Les acquis obtenus ont apporté des changements notoires et palpables au sein des groupes cibles et ont eu des effets positifs auprès des institutions et régions où ont eu lieu les actions du programme. De même des progrès significatifs sont enregistrés dans les quatre domaines d'interventions avec un taux de réalisation moyen de 75% pour l'ensemble des projets attachés au programme.

Le budget total de l'ensemble des appuis de ce programme de coopération s'élève à environ 32 499 172 \$ US repartis comme le montre le graphique ci-dessous.



Selon cette évaluation, c'est le domaine de la gouvernance qui a bénéficié d'une grande partie des fonds alloués, suivi de celui de l'environnement, et le développement durable et enfin de celui de la crise et du relèvement.

Des facteurs externes tels que la crise financière mondiale et la raréfaction des ressources ont eu une incidence sur le niveau de mobilisation des ressources allouées au programme de coopération entre le PNUD et le gouvernement comorien. Globalement, le taux de couverture moyen est de plus 60%. Cependant, le taux d'absorption des fonds disponibles a atteint les 85%.

L'exercice a aussi révélé des lacunes, dans la coordination, le Suivi et l'évaluation de l'appui du PNUD au niveau du gouvernement comorien.

En effet, les principaux obstacles relevés recourent les difficultés de coordination, de suivi et évaluation. Le cadre de suivi-évaluation a souffert d'un défaut d'opérationnalisation optimale, ainsi que de l'absence de modalités précises du travail de suivi et des moyens adéquats.

De même, l'exécution administrative et financière des projets du programme d'appui du PNUD a souffert de délais assez longs dans le traitement des dossiers et qui ont retardé le chronogramme des activités prévues ; les équipes de programmes et les bénéficiaires se sont ainsi plaints des retards et lenteurs d'exécution, affectant l'efficacité de l'action menée sur le terrain.

Les procédures administratives et financières du PNUD ne sont pas suffisamment appropriées et maîtrisées par les partenaires d'exécution et ce malgré les actions de formation des assistantes administratives des projets et les efforts de simplification introduits dans les modalités de gestion à travers le HACT afin de réduire la complexité des procédures. Il y a lieu de relever la faiblesse structurelle de l'administration comorienne qui rend parfois difficile la mise en œuvre de ces mécanismes. Dans certains cas la partie nationale n'arrivait pas à justifier les fonds mis à sa disposition conformément aux procédures HACT, ce qui entraîne parfois des dysfonctionnements dans l'exécution de certaines activités liées à des projets NIM.

Par ailleurs les cahiers de charge relatifs à la réalisation de certains ouvrages n'étaient pas respectés par les sociétés ayant obtenu le marché ; cette situation liée à l'insuffisance de suivi

des travaux sur le terrain remet en cause le ratio coût/efficacité de certains investissements et affecte la qualité des résultats atteints. A titre d'exemple, l'Ecole Nationale de Police, construit dans le cadre du projet « Restructuration et renforcement des capacités de la police nationale » a fermé ses portes 3 mois après l'ouverture pour cause de fuites d'eau et de toilettes non fonctionnelles. Le PNUD a relevé l'insuffisance des experts et bureau d'études nationaux en matière de suivi des travaux de génie civil, et a d'ailleurs changé ces experts à plusieurs reprises pour assurer la bonne exécution des travaux. Ce qui l'a amené à opter pour des VNUI dans les nouveaux projets.

4.2.2 Réalisation des OMDs et lutte contre la pauvreté.

Dans ce domaine prioritaire, le Programme de coopération est articulé autour de 8 projets dont les objectifs escomptés s'inscrivent dans les priorités de l'UNDAF 2008-2014, notamment au niveau de l'effet programme 2.4 « les capacités en gestion du développement sont renforcées au niveau de l'Union et des îles et dont les produits attendus sont, entre autres, la mise en place et l'opérationnalisation d'un système intégré de gestion des données socio-économiques et autres et d'un système de suivi-évaluation performant». Il s'inscrit dans les priorités nationales arrêtées dans le cadre de suivi évaluation de la mise en œuvre de la SCRП et la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de développement de la Statistique (SNDS).

Le portefeuille de projets attaché à cette composante est décrit dans le tableau ci-après :

Composante	Titre du projet	Budget en USD	Valeur d'appréciation
Réalisation des OMDs et Lutte contre la pauvreté	1. Assistance à la mise en œuvre du cadre intégré	1 385 400,00	S : satisfaisant
	2. Stratégie de renforcement du Système SPS aux Comores	248 613,00	MS : Modérément satisfaisant
	3. Promotion des conditions économiques et sociales des jeunes et femmes dans l'île de Mohéli au travers l'appui à l'agriculture	1 388 706,00	S : Satisfaisant
	4. Programme d'appui à la Finance Inclusive (PAFIC)	1 623 172,00	HS : Hautement Satisfaisant
	5. Programme VIH/SIDA 2009 – 2012	181 398,00	HS : Hautement Satisfaisant
	6. Renforcement des capacités en gestion du développement	722 788,00	S : Satisfaisant
	7. Renforcement des capacités nationales en matière de Planification, Gestion et Suivi-évaluation du Développement	513 928,00	S : Satisfaisant
	8. Projet conjoint Statistique	105 376,00	S : Satisfaisant

Le programme a permis de renforcer et de développer les capacités nationales en matière de rapportage considérée comme une condition critique pour une réponse adéquate à l'obligation de rendre compte requise pour asseoir la bonne gouvernance.

L'appui apporté par le programme a permis au pays de s'inscrire en phase avec les recommandations pertinentes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au

développement qui prône, pour les pays en développement, l'amélioration de la capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre des programmes et de rendre compte de leurs résultats.

Les principaux résultats obtenus sont :

- Le pays dispose actuellement d'un cadre institutionnel et juridique approprié pour une activité statistique de qualité ; il reste que l'accès et l'utilisation des données statistiques sont à renforcer.

En effet, la loi statistique a été adoptée et promulguée en 2011 grâce à l'appui du « projet conjoint statistique » et une base de données nationale « Comores Info » a été mis en place. Dans le cadre de la mise en œuvre de la SNDS, le PNUD a aidé le Commissariat Général au Plan et l'IUT de l'Université des Comores à signer une convention avec l'ENSEA d'Abidjan pour la formation des techniciens supérieurs de statistiques ; c'est ainsi qu'une filière statistique a été créée à l'IUT depuis l'année universitaire 2011/2012.

- Le programme pays a permis également, à travers le projet de renforcement des capacités nationales en matière de gestion et de développement (PRCGD) de renforcer les capacités techniques des structures de planification dans la quasi-totalité des départements ministériels et à consolider les dispositifs de gestion du développement dans le contexte du nouveau cadre institutionnel.

Au niveau de l'Union et des îles un système de planification et de suivi du développement, incluant la coordination de l'aide est mise en place. Les appuis apportés ont permis d'obtenir trois principaux résultats : (i) l'élaboration d'un cadre technique de référence en gestion de développement assurant la coordination intersectorielle, la coordination entre l'Union et les îles, le pilotage de la SCRIP et les OMD, (ii) l'élaboration et la finalisation du DSCRIP finale en 2009 pour la période 2010-2014 et (iii) la création d'un dispositif de coordination de l'aide conformément aux principes de la Déclaration de Paris avec la création de la base de données DAD.

- Conjointement avec d'autres agences comme le BIT, le PNUD a aidé le gouvernement comorien à élaborer et adopter des politiques et des stratégies nationales de l'emploi et de la protection sociale.

- Avec l'UNCDF, le PNUD a développé un programme d'appui à la finance inclusive aux Comores (PAFIC). Ce programme a œuvré à la réalisation de (i) l'appui au développement d'une offre pérenne et viable des micro finances, Sanduk et Meck à des services financiers variés et de qualité; (ii) l'appui au développement d'une infrastructure financière appropriée contribuant au renforcement des capacités techniques des Sanduk et des Meck ; (iii) l'appui au processus participatif d'élaboration d'un Plan Directeur d'un Secteur Financier Inclusif et la mobilisation de partenariats pour sa mise en œuvre et (iv) la contribution à la mise en place d'un cadre légal et réglementaire adapté pour sécuriser les opérations incluant le renforcement des capacités techniques de la Banque Centrale dans son rôle de supervision du secteur. Grâce à cet appui les Sanduk et les Meck sont soumis aux règles de gestion et conditions de la Banque Centrale appliquées au secteur bancaire.

- L'assistance pour la mise en œuvre du Cadre intégré a aidé le gouvernement comorien à développer et renforcer les capacités institutionnelles pour la formulation et la mise en œuvre de stratégies de commerce et de renforcer la coordination de l'aide pour le commerce par rapport aux priorités de développement du pays. Plus précisément, le Commerce est intégré dans le DSCRIP, un document de politique commerciale est élaboré et adopté, les flux des ressources vers le commerce sont plus importants et mieux coordonnés et le commerce est

perçu comme facteur de croissance et de réduction de la pauvreté et constitue une force d'attraction pour la mobilisation des ressources.

4.2.3 Gouvernance démocratique

Dans ce domaine prioritaire, le programme de coopération a posé des acquis importants à travers la mise en œuvre de 12 projets ci-après :

Composante	Titre du projet	Budget en USD	Valeur d'appréciation
Gouvernance démocratique	Programme d'Appui à l'organisation des Elections Législatives en Union des Comores (2009)	2 200 000,00	H.S. Hautement satisfaisant
	Programme d'Appui à l'organisation des Elections Présidentielles et des Gouverneurs des îles en Union des Comores (2010)	3 776 900,00	H.S. Hautement satisfaisant
	Développement des capacités d'analyse et de réponse en matière de cohésion sociale, en Union des Comores	427 500,00	M.I. Modérément insatisfaisant
	Renforcement des capacités nationales en matière de consolidation de la paix (1)	950 000,00	M.S. Modérément satisfaisant
	Renforcement des capacités nationales en matière de consolidation de la paix (2)	300 000,00	M.S. Modérément satisfaisant
	Projet d'Appui au développement des collectivités décentralisées en Union des Comores	300 000,00	M.S. modérément Satisfaisant
	Appui à la mise en œuvre du cadre stratégique et d'orientation de la Politique Nationale d'Egalité et d'Equité du genre.	251 000,00	S. Satisfaisant
	Appui à l'élaboration d'une stratégie et d'un Plan d'action de développement des capacités du Parlement de l'Union des Comores	338 000,00	S. Satisfaisant
	Réforme du Secteur de la Sécurité en Union des Comores (1)	2 300 000,00	S. Satisfaisant
	Projet d'appui à la Réforme sécuritaire en Union des Comores (2)	1 600 000,00	M.S. modérément Satisfaisant
	Restructuration et renforcement des capacités de la police nationale	1 300 000,00	M.S. modérément Satisfaisant
	Programme National de Désarmement, de Démobilisation et de Réintégration (PNDDR)	859 000,00	M.S. Modérément Satisfaisant

Les principaux résultats enregistrés sont:

- L'appui aux processus électoraux dans le cadre de la gouvernance démocratique ; Cet appui a fortement contribué à l'élection démocratique et transparente des exécutifs de l'Union et des îles ainsi que des assemblées et à la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel permanent et apolitique, de gestion des cycles électoraux.
- L'appui à l'adoption de la loi portant mise en place de la Commission nationale des Droits de l'Homme et à la participation des Comores à deux Examens Périodiques Universels (EPU) en 2009 et en 2014 à Genève auprès du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies.
- L'appui à la mise en œuvre des systèmes nationaux de protection et de promotion de l'équité de genre à travers le projet « appui à la mise en œuvre du cadre stratégique et d'orientation de la politique Nationale d'équité et d'égalité de genre (PNEEG) ; des acquis importants en matière de développement institutionnel ont été posés et des résultats encourageants sont enregistrés en matière de renforcement des capacités institutionnelles, de participation politique des femmes, de lutte contre les violences basées sur le genre et de promotion de l'entrepreneuriat féminin.
- L'appui à la décentralisation à travers la mise en œuvre du projet relatif à la décentralisation par le PNUD ayant contribué à l'adoption et à la promulgation des textes relatifs à la décentralisation et à l'élaboration de la cartographie des 54 communes du pays en parfaite synergie avec un programme de l'Union Européenne
- L'appui à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'actions de développement des capacités du Parlement incluant un plan de communication interne et externe. Le Programme a permis à l'Assemblée de disposer d'une stratégie de renforcement des capacités individuelles, institutionnelles et systémiques pour l'accomplissement du travail parlementaire, d'un site web et d'avoir accès à l'information à travers la mise en réseau de tout le bâtiment incluant une connexion WiFi.
- le renforcement des capacités institutionnelles et humaines du pays dans le domaine de la consolidation de la paix à travers des appuis techniques en matière de prévention et gestion des conflits et de la promotion de la cohésion sociale.
- la restructuration du secteur de sécurité à travers le projet « Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) en Union des Comores » visant à consolider la paix, à renforcer la gouvernance démocratique, et à contribuer à une réduction du nombre de violations des droits de l'homme, en particulier de la femme, et à asseoir les fondements de l'Etat de droit et de la sécurité civile, afin d'assurer une stabilité à long terme des Comores.

Plus précisément, le programme a permis (i) l'élaboration de la politique de sécurité; (ii) la Réhabilitation des casernes de Kandani à la Grande Comore, de la Gendarmerie de Hombo à Mutsamudu/Anjouan et de la FCD Mohéli ; (iii) la réhabilitation des armureries à Anjouan et à Mohéli et la réhabilitation du service de Santé Militaire à Moroni ; (iv) l'accroissement de l'esprit républicain, à travers la formation de 153 officiers et sous-officiers de l'armée et de la gendarmerie ; (v) la réhabilitation et la modernisation des infrastructures de l'ENFAG ; (vi) l'élaboration et l'adoption de modules et plans de formation sur l'éthique militaire, les droits humains et la consolidation de la paix ; (vii) la mise en place d'une base de données à la DNDPE sur l'information relative à la sécurité du pays et la Création de l'USFSC par Décret présidentiel ainsi que la construction du Quartier Général de l'unité de Surveillance des

frontières et de la sécurité civile et la réconciliation nationale entre les ex-FGA, les victimes du conflit et la population en générale dans le cadre du PNDDR .

Par ailleurs, il convient de souligner que l'acquisition des compétences et des moyens adéquats contribuera fortement au renforcement de l'esprit républicain qui doit animer les forces de sécurité et participe aux efforts de stabilisation des institutions et de la promotion de la cohésion maximale.

4.2.4 Environnement et développement durable

Dans ce domaine, 5 projets ont été mis en œuvre et ont permis d'obtenir les principaux résultats ci-après :

- Les tendances à la dégradation de l'environnement et à la déperdition des ressources naturelles ainsi que les facteurs de risque et la vulnérabilité aux aléas naturels et climatiques sont significativement réduits grâce aux actions visant à réduire le taux de déforestation, à augmenter l'effectif des populations d'espèces indicatrices de la biodiversité des Comores et à la régénération des mangroves ;
- Les populations locales riveraines des zones des aires protégées terrestres et marines bénéficient des activités de substitutions et/ou génératrices de revenus compatibles avec les objectifs de conservation de la biodiversité ;
- L'expansion du système d'APs pour assurer la préservation du patrimoine naturel des Comores par le classement de 3 nouvelles APs terrestres et de 2 nouvelles APMs et la reconnaissance de 4 réserves communautaires.
- Des produits financiers innovants pour permettre aux agriculteurs de faire des investissements dans l'adaptation aux changements climatiques en partenariat avec les réseaux Meck et Sanduk sont conçus et testés au niveau de ces réseaux.
- Par ailleurs les capacités systémiques, institutionnelles et individuelles des structures clés pour l'intégration de l'information sur les changements climatiques dans la gestion des ressources en eau sont renforcées.
- Les terres agricoles et forestières dégradées, sur les sites pilotes, ont fait l'objet de mesures d'aménagement durable et d'augmentation de la couverture végétale ;
- Des stratégies résilientes aux changements climatiques testées et transmises pour renforcer la résilience aux changements climatiques des systèmes agro-sylvo-pastoraux sont développées et des technologies et pratiques de gestion adaptative d'une agriculture résiliente aux changements climatiques sont adoptées et appliquées ainsi que des plans d'aménagement et de gestion durable des forêts, et de la fertilité des sols ;
- Des programmes d'approvisionnement durable en eau et d'amélioration de la qualité de l'eau pour des communautés pilotes ont été introduits pour combattre les impacts du changement climatique à travers la Construction et la réhabilitation d'infrastructures de stockage et d'adduction d'eau potable et le développement de technologies d'adaptation pour l'amélioration de l'accès à l'eau sur des sites agricoles au niveau des 3 îles.

- De même, les capacités d'adaptation des institutions mandatées pour gérer le secteur agricole sont renforcées pour leur permettre de planifier et de répondre aux risques climatiques pour l'agriculture.
- Le programme a également mobilisé et mise en œuvre de projets qui ont permis les réalisations suivantes : *i*) carte nationale de la biodiversité, *ii*) mise en place du point focal national pour la biosécurité, *iii*) élaboration d'une loi relative à la biosécurité, *iv*) ratification des protocoles de Kyoto et de Cartagena en 2008 et 2009, *v*) création d'une base de données et d'un site web.
- La gestion participative des ressources de l'environnement s'est révélé un moyen efficace d'asseoir les bases de la gouvernance locale en vue de la réalisation des OMD
- à travers une implication active des acteurs au processus de décision et de gestion des ressources naturelles. Les interventions réalisées dans ce sens ont inscrit une perspective de durabilité écologique, économique et sociale.

Composante	Titre projet	Budget en USD	Valeur d'appréciation
Environnement / développement durable	Adaptation de la gestion de la ressource en eau aux changements climatiques	3 940 000,00	M.S Modérément satisfaisant
	Parc Marin de Mohéli	148 317,00	M.S Modérément satisfaisant
	Développement des capacités des OCBs et promotion du volontariat en tant que modèle d'implication des communautés villageoises pour la réalisation des OMDs aux Comores	2 600 000,00	S. Satisfaisant
	GEF Small Grants Programme in Comoros (SGP)		S. Satisfaisant
	Gestion Durable des Terres	950 000,00	S. Satisfaisant
	Renforcement des capacités de gestion multisectorielle de l'Environnement	500 000,00	S. Satisfaisant

4.2.5 Crise et redressement

Dans ce domaine le programme a apporté un appui à travers 7 projets dont la mise en œuvre a permis d'asseoir et de renforcer les mécanismes nationaux de gestion des crises des catastrophes et d'obtenir les principaux résultats ci-après ci-après : *i*) création du cadre institutionnel pour la gestion des risques des catastrophes ayant abouti à la création de la Direction Générale de la Sécurité Civile et ses démembrements aux niveaux des îles, *ii*) élaboration des plans de préparation et de réponse aux urgences(plan national de préparation et de réponse aux urgence, plan de contingence 3 plans d'organisation de secours aux niveaux des 3 îles, *iii*) élaboration des plans spécifiques Karthala, Tsunamis et Inondation, *iv*) renforcement des capacités de surveillance du volcan Karthala, *iv*) élaboration d'un guide pédagogique pour l'éducation de la gestion des risques des catastrophes, *vi*) renforcement des

capacités de surveillance des cyclones et tsunamis et l'élaboration des études de vulnérabilités des principaux aléas qui affectent le pays

En outre, le PNUD appui le gouvernement dans la coordination des actions de réponse aux différentes catastrophes qui ont affecté le pays durant le cycle, il s'agit notamment du crash du vol Yemenia, du Naufrage du bateau Madjriha, des inondations de 2009,2012 et 2013. Lors des inondations d'avril 2012 et de mai 2013, le PNUD a distribué des kits de premières nécessités, matelas et draps aux familles sinistrées.

L'organisation du colloque international sur le Karthala, a permis la vulgarisation es recherches scientifique sur le volcan Karthala, la valorisation du volcan et la réduction des risques, l'atténuation de la menace que peut représenter le volcan, et la préparation à la gestion des crises volcaniques.

Des actions menées dans le domaine de la gestion des déchets ont permis de supprimer les 3U dépotoirs sauvages qui envahissaient la Capitale et d'adopter un système de collecte des déchets en partenariat avec la Mairie de Moroni ;

Composante	Titre projet	Budget en USD	Valeur d'appréciation
Crise et redressement	Appui aux sinistrés des inondations d'avril 2012	417 080,00	S Satisfaisant
	Développement des capacités de gestion des risques de catastrophes	1 741 818,00	S. Satisfaisant
	Relèvement après la crise anjouanaise	105 000,00	Satisfaisant
	Inter-Agency Corporation for Disastrer Reduction in Comoros	521 751,00	Satisfaisant
	Renforcement des capacités en matière de Système d'alerte	382 273,00	S. satisfaisant
	Gestion intégrée des déchets solides de Moroni	328 547,00	M.S Modérément satisfaisant
	Organisation du colloque Karthala	351 205,00	S. satisfaisant

V. Evaluation de la durabilité des acquis :

Il s'agit d'apprécier la **durabilité** ou la pérennisation des acquis du Programme tant sur les plans financiers qu'opérationnel en analysant les mécanismes favorisant la pérennisation et déterminer si les acquis obtenus pourraient être reproduits ou généralisés. En effet, la durabilité fait référence à la capacité des institutions et des organisations nationales ayant bénéficié d'une intervention à maintenir, voire à bâtir sur les acquis de manière à démultiplier les effets et les impacts de développement du projet.

L'appui du programme s'est déployé sur quatre aspects permettant à terme de pérenniser les acquis obtenus :

1. l'aspect institutionnel, réglementaire et élaboration des politiques, des stratégies et des programmes de développement ;
2. l'aspect des capacités techniques des individus,
3. l'aspect des moyens d'équipements et matériels parfois financiers, et

4. l'aspect des infrastructures.

Les projets ont également appuyé le gouvernement à créer des structures et/ ou à renforcer ceux qui existaient en matière de planification, de gestion, du suivi et de l'évaluation et de coordination de l'aide au développement, afin de créer les conditions d'une meilleure appropriation des actions de coopération pour le développement. A titre d'exemple, on peut citer la création des comités de pilotage sectoriels, local et national pour la programmation, le suivi et l'évaluation des programmes de développement ; la mise en place au niveau de l'Union et des îles des dispositifs de renforcement de la gouvernance à travers l'appui aux nouvelles institutions, aux relations organisationnelles nécessaires à leur bon fonctionnement et aux services de l'administration publique. En effet, les mécanismes institutionnels et opérationnels de planification du développement et de coordination de l'aide sont renforcés par une meilleure formalisation du cadre institutionnel et juridique à partir d'un consensus issu d'un processus participatif et inclusif.

Dans le cadre du programme de coopération (CPD), c'est le domaine de la gouvernance qui a bénéficié d'une grande partie des fonds alloués, suivi de celui de l'environnement, puis du développement durable et enfin de celui de la crise et du relèvement. Cette concentration d'interventions dans le domaine de la gouvernance démocratique, montre le soutien du PNUD au Gouvernement comorien pour satisfaire les besoins de renforcement des capacités systémiques et institutionnelles afin de promouvoir les mécanismes de gouvernance démocratique et d'adapter l'Administration publique au nouveau cadre institutionnel.

La mission relève cependant que la pérennisation de ces résultats n'est pas garantie en raison de l'absence d'un mécanisme approprié de consolidation des acquis, de renforcement continu des capacités des bénéficiaires et des moyens limités du budget national à prendre en charge le fonctionnement régulier et efficace des structures et de l'administration publique. De même, la volonté politique pour la mise en œuvre des réformes préconisées tardent à se concrétiser par des mesures d'application et de suivi des nouvelles dispositions favorisant la performance et l'appropriation nationale.

Dans le domaine de l'environnement et le développement durable sont aussi difficiles à assurer en raison de l'état de la pauvreté de la population notamment des groupes cibles qui, malgré les initiatives de développement d'activités génératrices de revenus dont ils ont bénéficié à travers le programme, ne dégagent pas suffisamment des ressources leur permettant de maintenir et de consolider les acquis. Des efforts doivent être fournis pour l'amélioration des conditions de vie de la population.

L'état d'esprit d'assistanat, le fatalisme et l'indifférence sont encore prédominants chez la plupart des bénéficiaires qu'ils soient institutionnels ou individuels et ce malgré l'approche participative et de responsabilisation développée par le programme.

Il y a lieu cependant de relever d'une part, l'émergence d'une dynamique communautaire dans les régions cibles des projets et d'autre part l'existence d'une expertise locale en matière d'environnement et développement durable formée par les projets œuvrant pour la capitalisation des acquis et la réplique des expériences menées.

Dans le cadre du prochain cadre de coopération avec l'Union des Comores, il faudra être attentif à la prolifération des projets qui mettent en place des structures qui seront dépendantes du financement externe. La priorité devra être accordée, d'une part, aux initiatives qui offrent le plus de chances de durabilité et, d'autre part, aux structures existantes pour leur assurer un minimum de financement tout en les amenant progressivement sur le chemin de la viabilité. Plusieurs représentants de structures bénéficiant l'appui du PNUD rencontrés ont souligné leur

inquiétude des effets post projet sur la durabilité de leur organisation et de leur capacité à poursuivre leur offre de leurs services.

Le gouvernement devra également faire davantage d'efforts pour soutenir les coûts de fonctionnement des structures et les coûts récurrents des interventions. A titre d'exemple, le gouvernement devrait être en mesure de financer en grande partie les prochaines élections; les bailleurs de fonds pouvant soutenir la logistique.

Des mécanismes pérennes de transfert des compétences et d'autofinancement progressif doivent être mis en place et développés de sorte que les fonds de coopération soient consacrés à l'investissement productif.

VI. Leçons apprises

L'élaboration et la mise en œuvre du CPD révèlent que le PNUD s'est attelé malgré les contingences, à créer les conditions pour une mise en œuvre réussie de son cadre de coopération 2008-2014. Ainsi, s'appuyant sur un position favorable, le PNUD par son leadership a su rallier, outre les bailleurs autres que du SNU, les partenaires gouvernementaux, de la société civile ou du secteur privé, autour de la nécessité de s'engager collectivement et individuellement dans une démarche orientée sur les Résultats, privilégiant et valorisant les synergies ainsi que les avantages comparatifs reconnus de chacun pour appuyer le gouvernement dans leurs efforts dans la lutte contre la pauvreté et le développement du pays d'une façon générale. L'efficacité appréciée du CPD renvoie à une responsabilité partagée des deux parties prenantes.

Cependant, au regard des moyens disponibles, les objectifs du Programme ont été ambitieux. Il ressort que les interventions ont favorisé, dans une certaine mesure, une dispersion des moyens et de positionnement dans plusieurs secteurs. Cette situation devrait encourager les partenaires à l'approche panier-intervention commun qui permettrait de mutualiser les moyens disponibles auprès des partenaires plus particulièrement le SNU.

Le PNUD a développé à travers la mise en œuvre du CPD, une collaboration fructueuse dans des actions communes et des objectifs partagés avec les autres partenaires au développement du SNU. Des stratégies partenariales ont été développées en vue de l'atteinte des effets escomptés, notamment dans le cadre de la coopération Sud-Sud ; toutefois, il a été relevé une faible coordination au niveau opérationnel et stratégique avec l'ensemble des partenaires de développement des Comores. Il ressort que la similitude ou le rapprochement des cycles de programmation entre les différents partenaires renforce la complémentarité, la synergie et l'efficacité dans les interventions.

La démarche participative dans la mise en œuvre du programme a ouvert des perspectives encourageantes de collaboration avec nombre de partenaires au développement des Comores tels que l'Union européenne, la BAFD etc... dans les domaines de concentration et les axes transversaux retenus.

Cependant il ressort de l'évaluation que l'intégration de ces principes n'a pas été systématique dans les divers projets attachés au programme. Ces thèmes transversaux ont été traités selon une approche sectorielle, probablement en raison de l'absence d'une expertise appropriée maîtrisant les techniques et outils d'intégration des dimensions transversales dans les programmes sectoriels.

Les actions de développement des capacités à renforcer n'ont pas toujours été fondées sur une conception claire des capacités requises, des lacunes et des contraintes à surmonter ainsi qu'une analyse approfondie des besoins. Pourtant, le développement des capacités est apparu comme une condition critique pour la réalisation et l'appropriation nationale du programme. Des appuis en amont visant à mettre en place un système national de planification et de gestion du développement ont été développés, en ligne avec les OMD mais doivent être renforcés notamment dans les thématiques ci-après :

Gestion axée sur les résultats (GAR), Audit et contrôle, Passation de marchés, Gestion du changement, Normes et qualités, Planification opérationnelle et budgétisation des programmes et projets publics, Suivi d'exécution des programmes et tableau de bord, Évaluation de programmes et projets publics, Gestion et traitement informatisé de données pour le suivi et l'évaluation, Indicateurs de performance, Développement de systèmes d'information pour le suivi-évaluation, Outils de gestion et de traitement de l'information statistique.

Les interventions ont porté également sur la consolidation des mécanismes de gouvernance démocratique au niveau de l'Union, des îles et au niveau local et le dialogue social a été promu à tous les niveaux pour faciliter la communication entre les acteurs politiques, économiques et sociaux en vue d'un fonctionnement harmonieux du nouveau cadre institutionnel.

Le niveau de suivi et l'évaluation et d'appropriation des actions du Programme ont mis en exergue les faiblesses structurelles de l'administration comorienne en matière de gestion du développement et commande le renforcement de l'engagement du gouvernement à exercer une réelle maîtrise sur les politiques et stratégies de développement, et à assurer la coordination du programme. Ainsi le leadership de la partie nationale est indispensable tout le long du processus, et pour cela, l'accompagnement pour le renforcement des capacités est primordial.

La pérennisation doit être renforcée par des arrangements institutionnels pertinents, mettant en avant le leadership national, mais un accompagnement est nécessaire et ceci est soutenu entre autre, par la disponibilité de locaux suffisants pour abriter les projets associés aux programmes et pour l'acquisition des outils et référentiels permettant l'appropriation des acquis des projets et la réplique des bonnes pratiques et expériences réussies.

Le PNUD n'a pas pris suffisamment en compte la dimension communication du CPD en direction du Gouvernement, de la société civile et de l'opinion publique à travers les médias, pour plus de visibilité et de lisibilité de l'efficacité de son action et des résultats induits. Cette lacune doit être prise en compte à travers une politique de communication intégrant la stratégie, les cibles, le contenu et les supports.

De même, les mécanismes de gestion ont en général été jugés insuffisamment performants par les bénéficiaires, qu'il s'agisse de la coordination, horizontale comme verticale, où le PNUD et le Gouvernement ne se sont pas complétés efficacement, ou des procédures perçues comme lourdes et opaques, écorchant au passage l'image du PNUD, ou du dispositif de Planification – Suivi & Evaluation et ce malgré quelques initiatives. Au cœur de ces écarts se trouvent être la quantité et la qualité des ressources, surtout humaines, chargées d'animer les différents dispositifs, aussi bien du côté du PNUD que de la partie gouvernementale. Il est reproché au PNUD des procédures internes longues et fastidieuses, allongeant les délais de paiement. Cette lenteur qui n'est pas imputable à l'outil de gestion, est souvent mise sur le compte d'une culture interne, et de comportement professionnel. Une chose est sûre : les délais s'allongent sans explication apparente. Certainement, les délais requis, s'ils sont intrinsèques à la procédure ne sont pas connus. En tout état de cause, il est nécessaire d'améliorer les décaissements et d'assurer la vulgarisation des procédures et des délais requis en la matière.

Il reste que la qualité du Programme et de l'assistance du PNUD ont été appréciées et attestées par les partenaires nationaux et les autres partenaires au développement. L'expérience cumulée et avérée, une expertise nationale et internationale souvent de grande qualité, des outils et des procédures de gestion qui ont le potentiel d'offrir toutes les garanties de transparence, de justes allocations, d'authenticité, de sincérité et de justification, sont à la base de la satisfaction exprimée.

L'approche en termes de coopération décentralisée, mettant en œuvre des actions ciblées à des niveaux locaux et communautaires a été porteuse d'efficacité, de visibilité, de lisibilité et d'appropriation par les bénéficiaires.

De façon générale il ressort que le Programme a été pertinent et efficace et a contribué au renforcement des capacités humaines, matérielles et financières du pays mais il reste clair que la constitution d'une masse critique stable d'experts nationaux de qualité à différents niveaux bien choisis de l'administration comorienne est un levier irremplaçable pour relever les défis du développement.

VII. Recommandations

Au titre des recommandations, on peut noter :

- Accorder dans le prochain cycle, la priorité d'une part aux initiatives qui offrent le plus de chances de durabilité et d'autre part aux structures existantes, pour leur assurer un minimum de financement tout en les conduisant progressivement vers le chemin de la viabilité.
- Poursuivre les efforts déjà entamés, visant à réduire le nombre des petites interventions au profit d'une *approche programme* privilégiant les grands programmes, plutôt que les petits projets aux impacts incertains et limités et mobiliser davantage des ressources et les concentrer sur des actions stratégiques.
- Renforcer la prise en compte des thèmes transversaux (équité de genre, droits de l'Homme, renforcement des capacités) dans les Projets/programmes, à travers des mécanismes et des outils partagés, incluant des techniques d'intégration. Il serait souhaitable étant donné l'importance de ces thèmes transversaux, que leurs points focaux soient des véritables conseillers capables d'influencer la prise en compte de ces thèmes dans les documents de planification nationale.
- Mettre en place un dispositif de suivi et évaluation incluant le recrutement d'un Chargé de Programme (NO) qui serait dédié à cette tâche. En effet, l'absence d'un *Chargé de suivi/évaluation* auprès du Bureau de pays, handicape lourdement le suivi/évaluation des activités relatives aux Projets/programmes.
- Consolider les acquis du CPD 2008 – 2014 en mettant l'emphase sur les six thématiques ci-après dans le prochain cycle (i) Réforme du secteur de la Sécurité (RSS), (ii) Gestion et prévention des conflits et Cohésion sociale, (iii) Décentralisation et développement local, (iv) Changement climatique et développement durable, (v) la Gestion de la coordination de l'aide publique au développement et (vi) prévention et gestion des catastrophes.

ANNEXES

Cadre DE COOPERATION du PNUD Comores 2008 - 2014

MISSION D'EVALUATION EXTERNE DES RESULTATS

TERMES DE REFERENCE

1. Contexte

1.1. Contexte économique et social

L'Union des Comores est constituée des quatre îles de Mwali, Ndzouani, Ngazidja et Maore. Cette dernière étant sous administration française depuis l'accession du pays à l'indépendance et fait l'objet d'un contentieux territorial entre l'Union des Comores et la France, les données fournies dans ce document ne concernent que les trois premières îles. Ces dernières comptaient 669 327 habitants en 2009 dont environ 51% à Ngazidja, 42% à Ndzouani et 7% à Mwali. Le pays a connu en 2011 une croissance économique estimée à 2%. Tirée notamment par les performances des exportations agricoles et par une demande finale essentiellement privée soutenue par les transferts des fonds des émigrés. La croissance devrait atteindre 3,1 % en 2012 et 3,5 % en 2013. Malgré cette croissance en nette progression, celle-ci ne permet pas de compenser la croissance démographique estimée à 2,1%. Il en résulte une progression négative du PIB par habitant qui se traduit par une incidence de la pauvreté de 45% parmi les individus et de 37% parmi les ménages en 2004.

En 2012, les Comores ont atteint le point d'achèvement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe). L'accomplissement de cet objectif devrait leur ouvrir la voie à une diminution importante du stock de la dette multilatérale, dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Cet allègement permettra de ramener le ratio dette/exportations au niveau soutenable de 150%, alors qu'il était de 349% en valeur actualisée nette (VAN) en 2011.

De même, l'Etat comorien s'est engagé dans un processus de réformes du secteur productif avec la restructuration des entreprises d'Etat (production d'eau et d'électricité, télécommunications, etc.).

Sur le plan social, la faiblesse de la croissance ne devrait pas permettre d'enrayer le chômage, qui touche 14,3 % de la population active et frappe particulièrement les jeunes (44,5 %).

Sur le terrain politique, le pays émerge progressivement d'une longue crise séparatiste qui a failli ébranler l'existence de la nation à la fin des années 1990. Cette situation a débouché sur un processus de réconciliation nationale dans le cadre d'une nouvelle configuration institutionnelle consacrant une large autonomie aux îles. La démocratisation du pays s'est poursuivie avec la tenue de diverses élections libres et transparentes : les législatives (2004), les présidentielles (2006), le référendum constitutionnel (2009), les législatives et conseillers des îles (2009) et les élections présidentielles de l'Union et des

Gouverneurs des îles (2010). De même, le processus de mise en place des institutions démocratiques s'est achevé avec la récente mise en place de la Cour suprême (2012).

Par ailleurs, l'Union des Comores fait face à des défis multisectoriels liés à la dégradation accélérée de son environnement naturel, à sa forte vulnérabilité aux changements climatiques et aux risques de catastrophes. Le Gouvernement s'est résolu à y faire face de façon efficace et efficiente. Il a réaffirmé dans le Manifeste dit d'Itsandra du 20 décembre 2011 «son engagement à placer le pays sur une trajectoire de croissance durable et développement vert, résiliente au climat et sobre en émission de carbone et de gestion durable des ressources naturelles ». Il s'agit en effet, de poser les jalons pour une refondation de la vision de développement adoptée jusqu'alors et d'emprunter la voix d'un développement à faible émission de carbone, peu gourmande en ressources, qui facilite l'intégration sociale et protège, tout en les valorisant (renforçant), la biodiversité et les services fournis par les écosystèmes.

Ainsi, le "*Manifeste d'Itsandra pour le développement vert* » est perçu par le Gouvernement et le Système des Nations Unies comme balise de l'action gouvernementale et de sa coopération avec le Système des Nations Unies.

Dans cette perspective, le pays vient de lancer un vaste Programme d'élaboration de la Stratégie de Croissance et de Développement Durable (SCADD) devant couvrir la période 2015 - 2019. Ladite Stratégie devra intégrer les cinq principes majeurs ci-après : (i) promouvoir une approche structurante assurant la participation et l'inclusion des différentes parties prenantes incluant les principaux acteurs de la société civile et du secteur privé ; (ii) cibler les potentiels de croissance reliés au développement durable incluant les sphères économiques porteuses d'insertion socio-économique des groupes vulnérables et pauvres de manière à réduire la pauvreté de façon pérenne tout en veillant à l'intégration systémique des dimensions sociales essentielles qui auront été identifiées;(iii) intégrer fortement les conclusions et recommandations issues des différentes évaluations de la SCRP en s'appuyant solidement sur les informations quantitatives et qualitatives existantes ; (iv) intégrer les principes fondamentaux de gouvernance transparente, de responsabilité mutuelle axée sur l'atteinte de résultats garants de développement durable et la nécessité de renforcer l'Etat ; (v) tenir fortement compte de la nécessité de bâtir des institutions et des systèmes capables assurant le continuum de la gestion administrative, juridique et législative dans le respect des droits humains et les engagements internationaux-régionaux signés par l'Union des Comores.

1.2. Contexte du Programme pays

Le cadre de coopération de pays 2008-2012, étendu à 2013-2014, est centré sur trois axes ayant la vocation d'intégrer et prendre en compte des acteurs tels que le secteur privé et la société civile ainsi que la dimension genre, pour favoriser la gestion participative du développement et la bonne gouvernance.

- (1) *Réalisation des OMD et lutte contre la pauvreté*
- (2) *Renforcement de la gouvernance démocratique*
- (3) *Promotion de l'énergie et protection de l'environnement en vue d'un développement durable*

Il convient de souligner que la Revue à mi-parcours (*mars 2006*) du CPO 2003 - 2007 a tiré plusieurs leçons traduites en recommandations dont la nécessité de : (a) renforcer le suivi de la mise en œuvre du programme ; (b) de définir pour chaque projet /

programme une stratégie de pérennisation des activités et des acquis; (c) de renforcer les capacités des institutions de gestion et de coordination de l'aide (Ministère des Relations Extérieures et Commissariat Général au Plan) et de clarifier leur rôle respectif pour une meilleure appropriation nationale du programme. La principale leçon à tirer de l'expérience passée est qu'il ne sert à rien de renforcer des capacités institutionnelles si les capacités renforcées ne correspondent pas aux capacités requises. Un autre défi majeur serait de canaliser les ressources humaines et financières de la diaspora vers des investissements productifs.

Par ailleurs, le Programme a bénéficié de la mise en œuvre du Fonds de la Consolidation de la paix (FCP) pour lequel le PNUD a eu à gérer 4 des 12 projets constituant l'ensemble du Programme, soit près de 60% des fonds alloués à ce Programme. De même, l'initiative « *Unis dans l'action* », qui s'est traduite par l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre du « *Programme Unique des Nations Unies en Union des Comores 2010 – 2012* », est venue elle aussi enrichir le contenu du Programme pays au regard des axes et actions initialement planifiés.

2. Justification

L'évaluation finale du CPD 2008 – 2012 visera à mesurer le niveau des résultats atteints et des impacts par rapport aux objectifs spécifiques inclus dans ledit Programme. Pour ce faire, elle couvrira essentiellement quatre aspects: la pertinence, l'efficacité et l'efficacé ainsi que la durabilité de ses acquis. En outre, elle doit permettre de tirer des leçons et de formuler des recommandations dans le but de pérenniser les acquis, d'appuyer la conception et de faciliter le développement des projets et programmes d'appui à la planification du Bureau de pays, dans le cadre du CPD 2013-2017. Cette évaluation joue un rôle particulièrement important dans le dispositif de mise en œuvre de l'assistance du PNUD en Union des Comores.

3. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation se déroulera sur une période de 35 jours suivant un calendrier préalablement discuté par les parties prenantes. Elle vise les objectifs essentiels ci-après :

- a) **Analyse de la conception des projets du Programme pays et de leur cohérence avec les priorités nationales:**
- La cohérence avec la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et avec d'autres cadres stratégiques adoptés par le Gouvernement Comorien durant la période couverte par le programme pays;
 - La pertinence et la validité des stratégies d'intervention et des actions proposées par rapport aux contextes national et régional;
 - La pertinence des objectifs, des effets et des produits correspondants au programme;
 - La conformité des objectifs et des résultats avec les besoins réels exprimés par les bénéficiaires;
 - Le degré de satisfaction des partenaires par rapport à la cohérence avec les documents d'orientation.
 - L'adéquation et la cohérence des projets/Programmes du CPD par rapports aux effets attendus de l'UNDAF ;
 - Le degré de contribution des Projets/programmes du CPD à la réalisation des effets de l'UNDAF, en rapport avec ceux de la SCRP.

b) Evaluation de la performance du Programme par rapport aux points suivants:

- L'atteinte des objectifs et des résultats par rapport aux prévisions du CPD et aux autres documents nationaux pertinents;
- La pertinence et l'efficacité des projets menées;
- Le choix et la mise en œuvre de l'approche stratégique;
- Les autres résultats imprévus qui seraient obtenus ou auxquels ce programme aurait contribué;
- Les effets négatifs éventuels que la mise en œuvre des projets du CPD aurait contribué à engendrer ou à renforcer;
- Le système de suivi-évaluation;
- Le rôle et l'appui des Centres régionaux du PNUD et du bureau de pays du PNUD, dans la mise en œuvre des Projets et les domaines où ils devraient améliorer leur pertinence ;
- Les contraintes et les opportunités identifiées.

c) Evaluation de la durabilité des acquis:

- Le degré de participation et d'appropriation des parties prenantes et des bénéficiaires ;
- Les apports des projets pour le renforcement des capacités de ses bénéficiaires et partenaires locaux (institutions publiques, jeunes, associations de base, etc.) afin de les mettre en mesure d'accompagner efficacement le processus de pérennisation;
- Le degré d'appropriation des acquis des projets au niveau local, notamment des outils et référentiels développés dans le cadre des projets;
- Le potentiel de réplique des expériences menées.

d) Identification des leçons apprises

- L'identification des leçons apprises et des meilleures pratiques (*points forts et faibles*) et la formulation des propositions et recommandations dans la perspective de la consolidation et de la pérennisation des acquis.

e) Evaluation de la prise en compte de l'équité et de l'égalité de genre :

- Les progrès accomplis dans l'intégration du genre dans la mise en œuvre des projets;
- La contribution de la mise en œuvre du CPD à la promotion de l'égalité de genre et à l'autonomisation de la femme, notamment la participation de celle-ci à la prise de décision et à l'émergence de mécanismes d'inclusion;
- Des recommandations sur les meilleures approches à adopter pour améliorer l'égalité des sexes pour les planifications futures.

4. Questions clés

L'analyse sera axée sur la pertinence, la performance, le succès l'impact et la durabilité des résultats obtenus. Conformément au CPD, les activités et résultats devraient être sensibles aux questions de genre et à la participation. Les évaluateurs devront s'assurer que ces deux aspects ont été pris en compte.

L'évaluation mettra aussi un accent particulier sur l'analyse des partenariats et des synergies avec les structures et acteurs déjà existants. A ce niveau, l'analyse sera centrée sur:

- La pertinence du portefeuille de partenaires des projets concernés (types de partenaires, convergence de leurs missions propres avec les objectifs et approches du CPD);
- Le niveau des apports fournis par les différents partenaires locaux (gouvernement, associations de base etc.) et l'efficacité de ces apports dans la réalisation des résultats;
- Les modes de collaboration et les synergies réalisées avec ces partenaires en vue de l'atteinte des résultats;
- Les contraintes du partenariat, les solutions apportées et les domaines d'améliorations possibles.

Plus spécifiquement, l'évaluation couvrira les aspects définis ci-après et qui ne sont pas du reste exhaustifs. Il s'agit de :

- La conception et la pertinence des projets
- L'exécution des projets
- Le partenariat et les synergies avec les acteurs existants
- Les résultats et leur visibilité
- La pérennisation

5. Résultats attendus

Le consultant international produira un rapport d'au plus trente (30) pages en français selon le format standard du PNUD et en fera un résumé de cinq (5) pages en anglais et en français. Le rapport attendu sera de type analytique et fera ressortir les principaux résultats de l'évaluation ainsi que les recommandations. Son contenu correspondra aux prescriptions des termes de référence de la mission.

Le rapport provisoire de la mission sera partagé avec le bureau de pays du PNUD Comores et les autres parties prenantes pour commentaires cinq jours après la fin de la mission aux Comores. Les commentaires des partenaires seront pris en compte dans le rapport final qui sera transmis sous version papiers et version électronique au bureau de pays 10 jours après la réception de tous les commentaires.

6. Méthodologie de l'évaluation

La méthodologie qui sera utilisée se basera sur:

- La consultation de l'ensemble des documents produits dans le cadre de la conduite des activités des différentes initiatives et projets concernés (documents de projet, documents/manuels techniques élaborés dans la réalisation des activités des projets, les rapports annuels, les rapports de mission, etc.);
- La revue documentaire et celles des données disponibles dans la plateforme ERBM ainsi que dans les autres sources internes et externes;
- Une consultation du staff du PNUD à tous les niveaux nécessaires, des équipes des projets et des autorités locales impliquées dans la mise en œuvre des projets;
- Des interviews semi-structurées, sur la base de questionnaires, auprès des bénéficiaires directs des projets et les focus groups avec les parties prenantes et les bénéficiaires;
- Des visites de terrain afin de constater *in visu* les réalisations (ces visites auront lieu à la même occasion que les entrevues avec les bénéficiaires). Dans ce cadre, des discussions de groupes ou toute autre méthode participative pourraient être utilisées.
- La compilation, le traitement et l'analyse de données.

7. Déroulement de l'évaluation

Trois Experts – un international et deux nationaux/les – seront chargés(es) de l'évaluation avec séjour aux Comores en octobre 2013. L'Expert/e international/e sera le chef de la mission.

Au cours de la mission, la participation des différents partenaires à tous les niveaux est fortement recommandée et tout spécialement lors de la formulation des recommandations.

L'Expert international préparera la mission par la lecture des documents clés des projets. Le déroulement de la mission est prévu de la manière suivante (voyage inclus) :

- Prise de contact des deux consultants et préparation du programme de travail, révision de la documentation du projet, briefings avec l'équipe du Bureau de pays du PNUD Union des Comores ainsi qu'auprès de la contrepartie gouvernementale;
- Avant de quitter les Comores, la mission organisera une réunion de restitution au bureau de pays du PNUD avec les principales parties prenantes (avec nécessairement les représentants du gouvernement et du PNUD) et présentera les résultats préliminaires, les conclusions ainsi que les leçons tirées.
- Analyses et rédaction du rapport à domicile: 12 jours
Le consultant international produira un rapport en français et en fera un sommaire en anglais/français. Une version provisoire du rapport devra parvenir au bureau de pays du PNUD Union des Comores et aux autres parties prenantes pour commentaires 15 jours après la fin de la mission aux Comores.
- Les commentaires des partenaires seront pris en compte dans le rapport final qui sera transmis sous version papiers et sous version électronique au bureau de pays du PNUD 10 jours après la réception et l'intégration de tous les commentaires.

8. Gestion de l'évaluation

La responsabilité globale de gestion de la revue revient au bureau de pays du PNUD en collaboration étroite avec l'Unité Evaluation et les autres parties concernées au niveau du siège. L'engagement permanent des principaux partenaires au niveau du pays (y compris du Représentant Résidant du PNUD, du gouvernement, et autres personnes) doit être assuré et maintenu tout au long du processus d'évaluation. De façon plus précise, les responsabilités reviendront aux structures suivantes ainsi qu'il suit :

- **Bureau de pays du PNUD:** (i) Préparer les termes de référence et concevoir la structure globale de la revue ; (ii) identifier et engager l'équipe des experts international et national chargée de l'évaluation ; (iii) organiser les séances de briefing et de débriefing au niveau national ; (iv) participer à l'identification de l'expert(e) national(e) et assurer une composition appropriée de l'équipe de revue ; (v) garantir les fonds nécessaires à la réalisation revue ; et (v) fournir des commentaires sur le rapport d'évaluation provisoire et final.
- **Unité d'Evaluation du siège:** (i) Apporter des commentaires sur les termes de référence ; (ii) participer au processus de briefing et de débriefing pour l'équipe d'évaluation ; et (iii) fournir des commentaires sur le rapport d'évaluation provisoire et final.
- **Contrepartie gouvernementale:** (i) Apporter des commentaires sur les termes de référence ; (ii) faciliter les voyages internes de l'équipe d'évaluation avec l'appui du PNUD ; (iii) assurer un bon déroulement de la mission aux Comores ; (iv) fournir des commentaires sur le rapport d'évaluation provisoire et présenter officiellement le rapport final aux départements ministériels ainsi qu'aux autres partenaires concernés.

9. Composition et profils des membres de la mission

La mission sera conduite par un(e) Expert(e) international(e) et deux consultants(tes) nationaux(les), auxquels se joindra un(e) expert(e) désigné(e) par le gouvernement. La langue de travail sera le Français.

a. L'Expert(e) international(e)

L'Expert(e) international(e) aura les responsabilités suivantes :

- Veiller à la coordination et à la bonne qualité du travail de l'équipe;
- Remettre le rapport d'évaluation à l'agence dans les délais convenus

L'Expert(e) international(e) devra justifier d'une formation universitaire (BAC+4 au moins) en matière de Gestion/politique de développement et/ou Sciences sociales, avec des compétences avérées en matière d'évaluation.

Il/Elle doit avoir une expérience d'au moins 7 ans dans le domaine du développement et particulièrement dans l'évaluation de programmes (et surtout des programmes de coopération), ainsi que des expériences significatives dans le domaine du suivi-évaluation. Il/Elle doit avoir de bonnes connaissances en français et anglais.

La connaissance des procédures du PNUD ainsi qu'en approche participative serait un atout.

Il/Elle sera identifié/e et recruté/e par le bureau de pays du PNUD

b. Les 2 consultants(tes) nationaux(les) :

Les 2 consultants/tes nationaux/les auront la responsabilité de :

- Participer substantiellement aux analyses du Programme et notamment pour ce qui est des analyses relatives à la mise en œuvre des Projets/Programmes, en apportant son expérience et sa connaissance de la réalité locale en rapport avec les domaines de concentration de l'assistance du PNUD et en matière de processus participatif;
- Participer à la rédaction du rapport d'évaluation ;
- Intégrer les commentaires pertinents des participants à la réunion de restitution et transmettre le rapport au consultant international pour finalisation et transmission au bureau de pays du PNUD.
- Apporter tout appui nécessaire à la réussite de la mission

Les 2 consultants/tes nationaux/les doivent être titulaires d'un diplôme universitaire dans le domaine du développement et des sciences sociales. Ils/Elles doivent avoir une expérience prouvée de 7 ans au minimum dans le domaine du développement et de l'évaluation.

Ils/Elles devront avoir une connaissance et expérience en matière de préparation et de suivi évaluation des programmes de coopération au développement et en approche participative.

Ils/Elles seront identifiés/es et désignés/s par le bureau de pays du PNUD aux Comores.

L'autre membre de l'équipe sera un expert qualifié, représentant du Gouvernement et fera partie intégrante de l'équipe de la mission avec des tâches spécifiques en rapport avec les TDRs de la mission. Cet expert sera nommé par le Ministère des Relations extérieures (MIREX).

Les membres de l'équipe devront posséder des capacités prouvées d'analyse et de rédaction. Leurs formation académique et profils devront inclure spécifiquement au moins une des disciplines suivantes:

- Sciences Economiques/Sociales; Etudes du développement; Développement, Gestion, suivi et évaluation des programmes et projet de développement.
- Expérience dans l'évaluation des programmes financés par les donateurs et dans l'intégration de questions transversales dans les programmes.

10. Les sources d'information

L'équipe d'évaluateurs disposera entre autres des sources d'information suivantes :

- Le cadre de coopération 2008 – 2012
- Le Plan cadre de Coopération entre le SNU et l'Union des Comores (UNDAF 2008 – 2012)
- Le rapport d'évaluation de l'UNDAF 2008 - 2012
- Le Plan d'Action du Programme pays (CPAP 2008 – 2012)
- Le Programme Unique (2010 – 2012)
- Les documents de projets
- Les rapports d'activités et de revue des projets
- D'autres rapports techniques élaborés dans le cadre des projets concernés
- Les différentes études élaborées dans le cadre de la mise en œuvre de certains projets
- Les rapports de fin de projet
- Les entretiens avec le PNUD, le Gouvernement, les représentants des organismes partenaires, les équipes des projets, les bénéficiaires et éventuellement les intervenants extérieurs aux projets.

Liste des personnes rencontrées

Nom Prénoms	Titre et fonction	Institution/Structure
1. Hadji Hassan	Coordonnateur du Projet	Projet PNUD
2. Hamid Papa		Projet PNUD
3. Mbae Toimimou	Adjoint au maire	Mini/intérieur
4. Samara Bacar Kassim	Projet cadre intégré	Mairie de Moroni
5. Dahalani Zalahata	Spécialiste commerce	Projet cadre intégré
6. Khitami Said Soilihi	Associé au programme	PNUD
7. Charaf-Edine Msaidie	Coordonnateur national	Dir.Environnement
8. Shafik Bafakih	Responsable OVK	CNDRS
9. Youssfa.M.Ali	Coordonnateur Projet	Projet ACCE
10. Mohamed Ali	Coordonnateur Projet	Projet OCB
11. Lt Mohamed Said		AND
12. Poundja M Ali Bay	Directeur de la Météo	ANACM
13. Halidi Ali Omar	Spécialiste économie	Projet cadre intégré
14. Soilihi M.Djounaid	Coordonnateur national	Projet R.C
15. Ismael Bachirou	D.G de l'environnement	Dir Environnement
16. Mohamed Djouneid	Coordonnateur National	Projet« catastrophes »
17. Adam	Coordonnateur	PNUD/GEFF/S.G
18. Salim	Coordonnateur Projet	Dir décentralisation
19. Abdou salam Saadi	Chargé de Programme	PNUD
20. Cl Halidi Charif	Directeur de l'ENFAG	ENFAG
21. Cl Isamel	DG Sécurité civile	DGSC
22. Imam	Directeur de cabinet	Assemblée Nationale
23. Cl Hamza	Directeur général	Garde Côte
24. Lt Ali Abdou		Gendarmerie Anjouan
25. Anzlane		ACCE/Anjouan
26. AffandiENZoudine		ENP
27. C.Abdillah S.A.Kafé		Police/Anj
28. C. Youssouf		Direction Police/Anj
29. Lt Madjid		COSEPAnjouan
30. Malidé		CEA/Anjouan
31. Mme Dahabou Hamidane		As.Salama/Anjouan
32. Ali Houmadi		Sanduk Anjouan
33. Masaka		PNDDR/Anjouan
34. Soimadou		GDT/Mohéli
35. Ctne Charmane Mze		Camp
36. Tsira Mindhir		militaire/Mohéli
37. Abbas Hassane		Parc Marin/Mohéli Commissariat Police Mohéli