



PACTE- COMORES II

**Projet d'Appui à la Crédibilité et à la
Transparence des Élections au Comores**

EVALUATION EXTERNE

**Gilles DESESQUELLES
Carlos VEGAS**

Juin 2016

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Table des matières

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

INTRODUCTION

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. CONTEXTE DU PACTE COMORES II ET PROBLEMATIQUE DE L'ÉVALUATION

1.1. OBJECTIF DE LA MISSION D'ÉVALUATION EXTERNE DU PACTE COMORES II ET APPROCHE METHODOLOGIQUE.....	9
1.2. CONTEXTE NATIONAL DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE COMORES II.....	10
1.3. CONCEPTION DU PROJET D'APPUI A LA CREDIBILITE ET A LA TRANSPARENCE (PACTE II) EN UNION DES COMORES.....	13

2. LE PACTE COMORES II AU REGARD DES CRITERES DE L'ÉVALUATION

2.1. PERTINENCE.....	14
2.2. EFFICACITE.....	17
2.3. EFFICIENCE.....	18
2.4. IMPACT.....	20
2.5. PERENNITE.....	22
2.6. CRITERES SPECIFIQUES A L'UNION EUROPEENNE : COHERENCE- VALEUR AJOUTEE COMMUNAUTAIRE-VISIBILITE.....	23

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ANNEXES

ANNEXE 1- LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	33
ANNEXE 2- DOCUMENTATION CONSULTEE.....	35

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

- AU : Assemblée de l'Union des Comores
- BV : Bureau de vote
- CAD : Comité d'aide au développement de l'OCDE
- CCESPE : Cadre de Concertation, d'Echanges et de Suivi du processus électoral
- CECI : Commission Electorale Communale Indépendante
- CEII : Commission Electorale Insulaire Indépendante
- CENI : Commission Electorale Nationale Indépendante
- CNEC : Commission Nationale Electorale des Comores
- CNEI : Commission Nationale Electorale Indépendante
- CNEIH : Commission Nationale Electorale Indépendante et d'Homologation
- CNTDE : Centre national de traitement des données électorales (MIID)
- COI : Commission de l'Océan Indien
- CNPA : Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel
- CC : Cour constitutionnelle
- DGE : Direction Générale des Elections (MIID)
- DUE : Délégation de l'Union européenne
- ECES : European Center for Electoral Support / Centre Européen d'Appui aux Processus Electoraux
- EIDHR/IEDDH : European Instrument for Democracy and Human Rights /Instrument Européen pour la Démocratie et les droits Humains
- EPU: Exercice Périodique Universel (ONU, Conseil des droits de l'homme)
- LEA : Ligue des Etats Arabes
- MIID : Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation chargé des relations avec les Institutions
- MOEI : Mission d'Observation Electorale Internationale
- MOEUA : Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine
- OBSELEC : Observatoire des Élections
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
- OGE : Organe de Gestion des Elections
- OIF : Organisation Internationale de la Francophonie
- ONG : Organisation non gouvernementale
- ONU : Organisation des Nations Unies
- OSC : Organisation de la Société Civile
- PACTE : Projet d'appui à la crédibilité et la transparence du processus électoral
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
- PTF : Partenaires Techniques et Financiers
- TDR : Termes de Reference
- UA : Union africaine
- UDC : Union des Comores
- UE : Union européenne

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

INTRODUCTION

Le présent rapport fait suite à une mission de ses auteurs à Moroni du 6 au 12 juin 2016, au cours de laquelle ils ont eu l'opportunité de s'entretenir avec un échantillon représentatif des acteurs nationaux au regard de l'élection présidentielle et des gouvernorats tenues en 2016.

Les évaluateurs expriment leur reconnaissance envers toutes les personnes qui ont contribué de leur temps pour les aider à mener ce travail à bien.

Ils souhaitent en particulier remercier toutes les personnes rencontrées, pour les informations qu'elles ont bien voulu fournir, en particulier les autorités politiques et administratives, les membres de la CENI et de ses démembrements, la société civile pour leur disponibilité et celle de leurs équipes, ainsi que pour les efforts d'organisation qu'ils ont faits pour assurer le succès du travail d'évaluation.

Ils souhaitent également remercier l'ensemble du personnel au siège d'ECES et du bureau de PACTE II, pour sa contribution à l'organisation de l'évaluation et pour les efforts d'organisation qui ont permis aux évaluateurs de rencontrer un nombre significatif de parties prenantes pendant leur mission à Moroni.

Note:

Les évaluateurs sont les seuls responsables d'éventuelles erreurs ou omissions contenues dans le présent rapport. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des évaluateurs. Elles ne représentent en aucun cas les positions de l'Union Européenne, d'ECES, du personnel du projet PACTE Comores II ou des autres institutions mentionnées dans le texte.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

RESUME EXECUTIF

L'objectif de cette évaluation est de reprendre les objectifs initiaux du projet PACTE-COMORES II pour analyser leur pertinence, étudier le processus de mise en œuvre et l'état d'avancement du projet, en faisant ressortir ses forces et ses faiblesses, afin de proposer d'éventuelles réorientations et de suggérer des axes de réflexion dans la perspective d'éventuels projets ultérieurs.

Les consultants, ont exécuté l'évaluation en conformité avec les lignes directrices de la Gestion du Cycle de Projet et de la méthodologie d'évaluation de la Commission européenne.

L'évaluation a été basée sur une approche participative qui a inclus les différents bénéficiaires et acteurs impliqués dans le projet en conformité avec les principes pour l'évaluation de l'aide au développement du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Dans un contexte d'élections difficiles comme c'est souvent le cas aux Comores, il y a eu des grands défis à la fois logistiques, opérationnels et techniques et qui comportent des choix importants qui ont nécessité un accompagnement de la CENI afin d'assurer des prises de décision judicieuse et d'éviter des entraves politiques et financières.

A l'issue de l'exercice d'évaluation du PACTE-Comores II les consultants ont dressé les constats suivants :

Pertinence :

En répondant à des carences et dysfonctionnements couramment identifiées dans les processus électoraux précédents notamment dans trois domaines - la planification des opérations électorales, la mise à disposition du matériel électoral et la conduite des opérations électorales-, le PACTE-Comores II a constitué une solution appropriée à ces besoins.

La pertinence du PACTE-Comores II a été d'autant plus avérée qu'elle répondait par ailleurs à un souci de « professionnalisation » des membres de la CENI, notamment de son Bureau permanent, dans le contexte d'une Commission électorale à laquelle le nouveau Code électoral a conféré un caractère permanent. La pertinence du PACTE-Comores II découlait enfin des contraintes temporelles extrêmement « tendues » et de l'environnement institutionnel auxquels la CENI a été soumise dès sa mise en place.

Efficacité :

La mise en œuvre du PACTE-Comores II a été d'une efficacité certaine, les résultats escomptés ont été atteints, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs spécifiques formulés dans le document du projet. La quasi-totalité des activités a été réalisée et, dans certains cas au-delà des données fondées sur les IOV proposés dans le document de projet.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Sur le plan qualitatif, la mise en œuvre du PACTE COMORES II a contribué à améliorer de manière notable le processus électoral dans les différents domaines couverts par l'intervention, comme en témoignent notamment les rapports des missions internationales et nationales d'observation des élections.

Les excellents résultats enregistrés par le PACTE-Comores II soulignent la qualité et la cohérence du document de projet présenté par ECES à l'appui de sa demande de subvention.

Les hypothèses et risques formulés par les concepteurs du PACTE COMORE II se sont révélés réalistes et les mesures de différenciation adaptées au contexte local.

Efficiences :

La gestion du PACTE-Comores II a été d'une grande qualité qu'il s'agisse de la gestion de l'équipe du projet, de la planification et de la conception des activités du projet, de la maîtrise d'opérations séquentielles complexes (planification, organisation et exécution des opérations électorales relatives à trois scrutins différents), du respect des délais dans l'exécution des activités ainsi que des relations permanentes et transparentes entretenues avec l'ensemble des « parties prenantes » au processus électoral.

L'impact du PACTE-Comores II a été très important, car sa mise en œuvre a débouché sur la réalisation de l'objectif général assignée à l'intervention. L'appréciation du PACTE-Comores II au regard du critère de l'efficacité a permis de mettre en évidence la réalisation de pratiquement toutes les activités prévues dans le document de projet.

L'accent a été mis également sur l'aspect qualitatif des performances du PACTE-Comores II, qui s'est matérialisé par l'organisation réussie des scrutins, présidentiel et des gouvernorats comme l'ont constaté l'ensemble des MOEI et des MOE nationales dans leurs rapports respectifs.

Il apparaît donc que les résultats des activités mises en œuvre dans le cadre du PACTE II ont permis d'atteindre les objectifs spécifiques mis en évidence lors de l'élaboration du document de projet.

Pérennité :

L'un des éléments déterminants dans l'appréciation du critère de pérennité réside dans l'appropriation nationale des objectifs d'un projet. Dans le cas du PACTE-Comores II cette appropriation nationale a été la conséquence directe de la conception des projets d'assistance électorale développée par la Fondation ECES.

Il s'agit en effet pour ECES d'accompagner les organisations ou institutions bénéficiaires en développant une fonction d'appui-conseil sans se substituer à elles et sans se cantonner à la seule « fourniture », effectuée de manière très professionnelle, de savoirs et de techniques en matière électorale.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Même si certains acteurs ont estimé un manque de dialogue, il n'en demeure pas moins qu'il y a eu des progrès significatifs en matière d'appropriation.

S'agissant des critères d'évaluation spécifiques à l'UE, on relèvera que le PACTE-Comores II est en harmonie avec la stratégie de développement de l'UE et, plus particulièrement, avec le Programme pour le changement (13/10/2011) qui préconise l'appui de l'UE à la démocratisation et à des « élections libres et équitables », une démarche qui converge également avec la SCADD 2015-2019 adoptée par le gouvernement de l'UDC (critère de cohérence).

Par ailleurs le PACTE-Comores II s'inscrit dans la complémentarité et la division du travail entre l'action de l'UE et celle de la France dans le domaine de la démocratie et de la bonne gouvernance (critère de la valeur ajoutée communautaire).

Enfin la stratégie proposée par la Fondation ECES dans le document de projet en vue d'assurer la visibilité de l'action et du financement de l'UE a été mise en œuvre en conformité avec les prescriptions du Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE (critère de visibilité).

Au regard des critères de l'évaluation, le PACTE-Comores II constitue donc une réussite qui devrait avoir valeur d'exemple dans le domaine de l'assistance électorale par « sa contribution à l'organisation d'élections crédibles, transparentes et pacifiques dans l'Union des Comores à travers le renforcement des capacités des parties prenantes aux processus électoraux ».

L'équipe du projet, dotée d'une solide expérience et d'une expertise constamment actualisée, ce qui a permis de sécuriser de manière maximale la préparation et le déroulement des scrutins présidentiel et des gouvernorats.

L'équipe du PACTE-Comores II a notamment valorisé la stratégie d'accompagnement de la Fondation ECES dans le domaine de l'assistance électorale.

Elle a su très rapidement faire accepter sa fonction d'appui-conseil par la CENI et les autres parties prenantes du processus électoral, y compris le Ministère de l'Intérieur (DGE).

Elle a surtout su nouer des partenariats réussis avec les autres PTF (OIF, UA notamment) et les autres institutions (Cour Constitutionnelle) ou acteurs (OSC, médias, etc...) du processus électoral.

Le PACTE-Comores II a su enfin maîtriser la mécanique complexe de l'organisation matérielle et logistique des scrutins et, au-delà, de la consolidation de la démocratie dans un pays qui semblait vouée à une instabilité politique chronique.

Par ailleurs les évaluateurs peuvent se féliciter de la poursuite de l'utilisation des outils de la communication politique du XXIème siècle (Facebook, Internet, SMS, etc..).

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Les acquis du PACTE-Comores II devraient être consolidés et amplifiés dans le cadre du renforcement des acquis en matière de processus électoraux dans un environnement démocratique consolidé.

Il s'agit plus particulièrement du renforcement professionnel et permanent de la CENI et de ses démembrements et de la structuration d'un dialogue politique pérenne et paritaire (pouvoir/opposition) associant la Communauté internationale.

I. CONTEXTE DU PACTE II COMORES ET PROBLÉMATIQUE DE L'ÉVALUATION

1.1 Objectif de la mission d'évaluation externe du PACTE II Comores et approche méthodologique

Un exercice d'évaluation a pour but d'effectuer une appréciation, aussi systématique et la plus objective possible, d'un projet encore en cours mais approchant de sa fin, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de mesurer la pertinence et le degré de réalisation des objectifs, l'efficacité, l'impact et la durabilité du développement.

Une évaluation doit fournir des informations crédibles et utiles, permettant d'intégrer les enseignements tirés du processus de prise de décision à la fois des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. Les principes de l'approche à l'évaluation sont:

- Impartialité et indépendance du processus d'évaluation par rapport aux fonctions de programmation et de mise en œuvre;
- Crédibilité de l'évaluation, grâce à l'intervention d'experts indépendants et à la transparence du processus, sans oublier une large diffusion des résultats;
- Participation des parties prenantes au processus d'évaluation, afin de garantir que les différents aspects et points de vue soient pris en compte;
- Utilité des observations et recommandations de l'évaluation, grâce à la fourniture en temps utile aux décideurs d'une information pertinente, claire et concise.

Dans les TDR de la présente évaluation (Annexe 3 du rapport), il est précisé que l'objectif de cet exercice est, d'une part, «d'analyser les performances et les résultats du projet PACTE-Comores II, en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de ses activités et du contexte de sa mise en œuvre» et « déterminer si le projet a été mis en œuvre d'une façon efficace et efficiente ». D'autre part, «identifier les principales leçons apprises et les recommandations pour une éventuelle suite du projet afin d'assurer la pérennité des actions entreprises» et «vérifier si les différentes composantes du projet ont été exécutées conformément aux conditions stipulées et si les résultats attendus ont été atteints »

Fondée sur une approche participative qui a permis aux consultants de s'entretenir, au cours de leur séjour à Moroni (6-13 juin 2016), avec les principaux interlocuteurs pertinents et acteurs du processus électoral (Annexe 1 du rapport), l'évaluation a été effectivement menée dans le respect des normes du CAD de l'OCDE pour une évaluation de qualité, en s'articulant autour des cinq *critères d'évaluation du CAD* :

- **Pertinence**: ce critère a permis d'apprécier l'adéquation entre les objectifs du projet et les besoins des acteurs du processus électoral ainsi que les priorités des PTF, en particulier de l'UE, bailleur du PACTE Comores II ;
- **Efficacité** : ce critère vise à apprécier le degré de réalisation des objectifs et des résultats escomptés du PACTE Comores II ;

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

- **Efficienc**e : ce critère permet de mesurer le lien entre les différentes activités du PACTE Comores II, les ressources disponibles et les résultats escomptés en vue de mesurer notamment le rapport coût-efficacité des activités et de dégager une appréciation qualitative de la gestion du projet ;
- **Impact**: ce critère vise à apprécier la mesure dans laquelle les objectifs spécifiques du PACTE Comores II (au nombre de 4) ont concouru à la réalisation de son objectif global (cf. 1.3 ci-après) ;
- **Pérennité**: ce critère, également dénommé *durabilité* ou *viabilité*, vise à déterminer si les résultats positifs du PACTE-Comores II pourront perdurer après la fin des financements de bailleurs de fonds, l'un des éléments clés de cette appréciation portant sur l'*appropriation* des objectifs du projet par les parties prenantes au processus électoral, comme cela est d'ailleurs souligné dans les TDR de l'évaluation (p.4).

Le PACTE Comores II ayant bénéficié d'une subvention de l'Union Européenne attribuée à la Fondation sans but lucratif Belge (Centre Européenne d'Appui Electoral, ECES), les consultants ont complété l'exercice d'évaluation en ayant recours à trois critères spécifiques à la Commission Européenne :

- **Cohérence** : dénommé également *renforcement mutuel*, ce critère vise à apprécier la mesure dans laquelle les activités mises en œuvre au titre du PACTE-Comores contribuent à la réalisation des objectifs de la politique de développement de l'UE aux Comores tout en s'inscrivant dans une complémentarité avec les interventions des autres PTF et les politiques de l'Union des Comores ;
- **Valeur ajoutée communautaire**: ce critère permet de mesurer la complémentarité du PACTE- Comores II avec les interventions des Etats-membres de l'UE en UDC ;
- **Visibilité**: ce critère vise à apprécier la stratégie et les activités du PACTE-Comores II et leur adéquation aux principes directeurs formulés dans le « Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE » (Commission Européenne, Europe Aid, 2010).

Une liste des documents consultés et des personnes interviewées figurent en annexe du présent rapport.

1.2 Contexte national de la mise en œuvre du PACTE II Comores

L'Union des Comores est une république fédérale d'Afrique Australe, avec une population de 800,000 personnes et un indice de développement humain de 0.428 (un des pays moins développés, à la 140ème position sur 180).

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

La constitution considère l'Union des Comores composée des îles autonomes de Grande Comore, d'Anjouan, de Mohéli ainsi que Mayotte (administrée par la France¹). Les îles sont divisées en communes et les communes sont groupées en préfectures. Chacune des trois îles, à un Gouverneur qui est également chef du gouvernement. Les îles disposent d'une large autonomie portant sur l'économie, les impôts, la santé, la justice. L'Assemblée de l'Union (chambre législative) possède trente-trois membres dont vingt-quatre élus (quatre à Mohéli, neuf à Anjouan et onze à la Grande Comore) et neuf représentants élus au suffrage indirect (trois élus par île). Ces élus sont des conseillers de l'assemblée des îles, avec une rotation annuelle des Conseillers des Îles à l'Assemblée de l'Union). Les membres sont élus pour cinq ans (députés et conseillers) : l'assemblée de Grande Comore compte 20 membres, l'assemblée d'Anjouan 25 membres et l'assemblée de Mohéli 10 membres.

Le pouvoir judiciaire est indépendant du législatif et de l'exécutif. La Cour suprême est la haute juridiction et la Cour constitutionnelle (en place depuis septembre 2006) est chargée de veiller au bon déroulement des élections et d'arbitrer en cas d'accusation de malversation du gouvernement. Elle est constituée de deux membres choisis par le président de l'Union, de deux personnalités élues par l'assemblée de l'Union, et un membre par chacune des Assemblées des îles.

Alors que la Constitution du 23 décembre 2001 instaurait un régime de type présidentiel, avec une stricte séparation des pouvoirs, la révision constitutionnelle de 2009, après la crise séparatiste d'Anjouan, a renforcé les pouvoirs de l'Exécutif de l'Union au détriment de l'Assemblée de l'Union et les pouvoirs insulaires. Cette révision constitutionnelle s'est traduite, entre autres, par l'énumération limitative des compétences des îles autonomes (art.9 nouveau), la minoration de la présence des représentants des îles autonomes au sein de l'Assemblée de l'Union (abaissée de 15 à 9 membres, tandis que celle des Représentants de la Nation passe de 18 à 24) le changement de dénomination des chefs des Exécutifs insulaires passés de « Président » des îles à « Gouverneur ». L'article 13 de la nouvelle constitution prévoit que Le Président et les Vice-Présidents sont élus pour un mandat de quatre (4) ans renouvelable mais la Présidence est tournante entre les îles.

En 2010, la stabilité politique de l'UDC a de nouveau été remise en cause avec la décision du Président Sambi de prolonger de 18 mois son mandat qui venait à terme le 26 mai 2010. Cette nouvelle crise politique fut résolue grâce à la médiation de l'Union Africaine, qui s'est traduite par la tenue de l'élection présidentielle le 7 novembre (primaire à Mohéli) et le 27 décembre 2010.

Pour les élections des Représentants de la Nation, Conseillers des Îles et les Conseillers communaux de 2015, une nouvelle loi électorale avait été adoptée en 2014 dont les principales innovations concernent la sécurisation du fichier électoral, la carte d'électeur biométrique et la mise en place, pour la première fois, d'une Commission électorale permanente.

¹ Ancienne colonie française, les Comores obtiennent leur indépendance le 6 juillet 1975. Mayotte est maintenant un département français bien que cette appartenance est remise en question par l'Union des Comores.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Les projets d'appui aux processus électoraux en Union des Comores PACTE I et PACTE II, mis en œuvre par le Centre Européen d'Appui Electoral, ont été financés à 100 % par l'Union européenne. Ces deux programmes ont permis en premier lieu d'offrir un *accompagnement technique réactif* au processus de décision de l'administration électorale tout en s'attachant dans le même temps, à transmettre *des capacités techniques et opérationnelles* à ses membres.

Le PACTE I était essentiellement destiné à l'appui technique et au renforcement des capacités de la CENI à travers entre autre des formations ciblées et l'achat de matériel électoral respectant les standards internationaux et à l'appui à la sensibilisation.

Le PACTE II a été bâti sur l'évaluation finale du PACTE I réalisé en juin 2015 et sur les conclusions des différents rapports des missions d'observation nationales, régionales et internationales des élections de 2015. PACTE II a permis non seulement le renforcement des capacités de la CENI, la pérennisation des acquis des élections de 2015 mais il a aussi permis une ouverture à un appui à d'autres acteurs du processus électoral dont la Cour constitutionnelle, le Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel CNPA, les Forces de sécurité, le Ministère de l'Intérieur et les organisations de la société civile pour la sensibilisation et observation électorale.

Le rapport d'évaluation du PACTE I a signalé que : *«Le PACTE-Comores constitue une réussite qui devrait avoir valeur d'exemple dans le domaine de l'assistance électorale par sa contribution à l'organisation d'élections crédible transparentes et pacifiques en Union des Comores à travers le renforcement des capacités des parties prenantes aux processus électoraux. L'équipe du projet, dotée d'une solide expérience acquise sur tous les continents et d'une expertise constamment actualisée, qui ont permis de sécuriser de manière maximale la préparation et le déroulement des scrutins de janvier-février 2015 a développé une stratégie aux antipodes de la coopération de substitution, faite de fournitures de services et de techniques à des OGE réduits à l'état de récipiendaires passifs. [...] Les acquis du PACTE-Comores devraient être consolidés et amplifiés dans le cadre de la préparation des élections du Président de l'Union et des Gouverneurs des îles »*

L'Union des Comores est considérée, comme indiqué dans le PIN 2014-2020, comme « un pays fragile avec une administration encore en construction après décennies de coups d'états et de crises séparatistes récurrentes. » et « un des maillons fragiles de la région de l'océan Indienne/Afrique orientale, laquelle se trouve confrontée à plusieurs défis tant du point de vue politique qu'économique. »

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

1.3 Conception du Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections (PACTE II) au Comores

L'atelier d'évaluation du processus électoral, cycle électoral 2014-2015 bilan et perspectives, organisé en avril 2015 par la CENI, avec la participation de tous les acteurs du processus électoral avait permis de dégager les priorités pour les élections à venir. Ainsi, parmi les recommandations importantes soulevées lors de ce séminaire, il est à noter:

- a. apporter un appui à l'inscription des nouveaux électeurs et ceux qui ne sont pas encore inscrits sur les listes électorales ;
- b. revoir le cadre juridique de façon à rationaliser le système électoral ;
- c. établir une division des tâches cohérente entre les différents acteurs,
- d. revoir le mode d'identification des électeurs au bureau de vote ;
- e. renforcer l'indépendance de la CENI entre autre par le mode de nomination de ses démembrements ;
- f. améliorer l'aspect communication de la CENI ainsi que la sensibilisation des électeurs,
- g. favoriser l'échange d'information entre les différents acteurs du processus ;
- h. renforcer a moyen et long terme les structures de la CENI, favoriser la professionnalisation des membres des bureaux de vote, ainsi que
- i. renforcer l'éducation démocratique et électorale.

Le projet PACTE II Comores, financé avec 3.199.995,85 EUR, a commencé le 24 Juin 2015, pour 14 mois, finissant le 24 Aout 2016, et vise à appuyer l'administration électorale comorienne et toutes les parties prenantes au processus pour l'organisation des élections Présidentielles et des Gouverneurs des Iles autonomes prévues pour le premier trimestre de 2016. PACTE-Comores II est mis en œuvre par ECES en partenariat avec l'Osservatorio di Pavia et Democracy essentials.

L'objectif général du projet est de consolider le processus de démocratisation et la bonne gouvernance politico-institutionnelle en soutenant le processus électoral dans un contexte politique encore fragile, à travers l'appui à l'organisation des élections du Président de l'Union des Comores et des Gouverneurs des îles autonomes, prévues entre fin 2015 et début 2016, ainsi qu'aux réformes plus structurelles du cadre électoral. Quatre objectifs spécifiques (OS) avaient été assignés au projet PACTE Comores II :

OS1. Renforcer durablement les capacités de la nouvelle Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et ses démembrements insulaires (CEII) afin qu'ils puissent assurer l'organisation d'élections présidentielle et des Gouverneurs libres et démocratiques.

OS2. Soutenir les activités de sensibilisation et d'éducation électorale de la population, mises en œuvre par la CENI et les acteurs non gouvernementaux comoriens;

OS3. Promouvoir la transparence du processus électoral à travers le renforcement des efforts de communication, d'observation électorale locale et de gestion des contentieux;

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

OS4. Consolider le processus électoral en soutenant la réforme du cadre juridique et institutionnel, compte tenu des acquis du cycle électoral 2014-16.

Dans un autre ordre d'idées, les experts internationaux du PACTE II ont été confrontés à certaines menaces et intimidations suite au deuxième tour des élections et avant la reprise des élections pour 13 bureaux de vote à Anjouan. En considérant la difficulté de vérifier la véracité de ces menaces, grâce à une évaluation conjointe entre la Délégation de l'Union européenne et ECES, il a été décidé, de façon préventive, de relocaliser temporairement l'équipe internationale d'ECES dans ses bureaux régionaux à Madagascar. En effet il a été évalué que la présence d'ECES pendant les reprises des élections à Anjouan n'était pas nécessaire ce qui a permis à la CENI de démontrer sa capacité d'organiser la reprise du processus électoral et de mettre l'Union européenne au-dessus de tout soupçon d'ingérence dans les affaires internes du pays.

Ces perceptions de menaces n'ont duré que 10 jours et seulement entre le deuxième tour et les reprises des élections présidentielles et des gouverneurs des îles autonomes, plus spécifiquement pendant la reprise des élections des 13 bureaux de vote à Anjouan. Avant cet événement et suite aux reprises il n'y a pas eu la moindre indication ou perception de menaces et l'équipe a pu continuer à travailler en étant bienvenue par toutes les parties prenantes. En revanche, il faut quand même mentionner que dans le tumulte des élections et en attendant la décision de la Cour constitutionnelle concernant la reprise du scrutin certains individus ont en effet tenté de déstabiliser le processus en critiquant tous les acteurs impliqués dans les élections, incluant l'Union européenne, dans le but de mettre à mal le processus démocratique.

II. LE PROJET PACTE Comores II AU REGARD DES CRITÈRES DE L'ÉVALUATION

2.1. Pertinence

Pertinence :

PACTE II a été conçu sur les acquis du PACTE I et les besoins déjà identifiés et exprimés par les parties prenantes lors du processus électoral 2014-2015, en l'adaptant aux recommandations de tous les acteurs du processus électoral (conclusions de l'atelier d'évaluation organisé en avril 2015 par la CENI), aux recommandations des observateurs internationaux et nationaux lors des élections de 2015 et aux conclusions du rapport d'évaluation externe du projet PACTE I Comores.

L'accent du projet a été mis sur le renforcement des capacités pour favoriser la pérennisation des acquis.

En répondant à des carences couramment identifiées notamment dans quatre domaines - le renforcement durable des capacités de la nouvelle CENI et de ses démembrés insulaires, le soutien aux activités de sensibilisation et d'éducation électorale de la population,

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

- la promotion de la transparence du processus électoral (à travers le renforcement des efforts de communication, d'observation électorale domestique et de gestion des contentieux),
- la réforme du cadre juridique et institutionnel pour consolider le processus électoral

le PACTE Comores II constituait une solution appropriée à ces besoins.

Le projet PACTE Comores II était, du point de vue de sa conception extrêmement pertinent, au sens où il a identifié des besoins très clairs dans le contexte de fragilité institutionnelle où se trouvait le pays, et qu'il a été conçu d'une manière qui répondait de près à ces besoins.

De fait, on peut même dire que la conception du projet répondait à un ensemble de nécessités et pas seulement à des besoins, puisque la plupart des résultats escomptés et activités prévues, correspondaient à actions impératives pour l'accomplissement du cycle électoral (Renforcement des capacités, Appui opérationnel, Matériel électoral,) et étaient susceptibles de renforcer sensiblement la crédibilité des élections et l'acceptabilité de leurs résultats (Appui juridique, Cadres de concertation avec les parties politiques).

Dans le cadre de la réponse aux besoins identifiés, et dans la mesure où les objectifs annoncés sont adaptés aux problèmes relevés, d'une part, et la clarté et la cohérence interne des objectifs énoncés, d'autre part, on remarque que :

Le projet PACTE Comores II a correctement identifié les besoins dans chacun des domaines correspondants aux objectifs spécifiques, a assuré la cohérence entre le projet et les initiatives en cours et présentes dans le document de projet, une bonne analyse du problème ainsi que de la logique d'intervention et une correcte matrice cadre logique avec des indicateurs de réalisation objectivement vérifiables et globalement adéquats.

- Pendant l'exécution du PACTE II la nature des problèmes initialement identifiés n'a pas changé de façon significative et il n'y a pas eu nécessité d'actualiser les objectifs.
- La qualité de l'identification des principales parties prenantes, des groupes cibles et des questions liées aux capacités institutionnelles, a été bonne ce qui a permis une participation adéquate des parties prenantes à l'élaboration et à la gestion/mise en œuvre du projet, avec un niveau d'appropriation locale élevé.
- De manière générale, les bénéficiaires directs de PACTE Comores II et les organisations de la société civile ont porté un jugement favorable sur la pertinence du projet. Leurs représentants interviewés par les évaluateurs, ont noté par exemple que les appuis techniques et opérationnels apportés par ECES ont aidé la CENI et ses démembrements à améliorer leurs pratiques dans le cadre de l'organisation et de la gestion du cycle électoral.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

- En matière de renforcement des capacités, le projet était conçu pour répondre au besoin de formation des bénéficiaires directs de PACTE Comores II, du fait qu'il était nécessaire de renforcer les capacités de la CENI, en termes de personnel et de formations spécifiques.
- En matière de médias, le PACTE avait également correctement identifié la nécessité d'analyser le contenu et le ton des principales sources d'information du public.

Suite à une bonne analyse des hypothèses et des risques, du point de vue de la stratégie, la qualité de l'analyse des options stratégiques, de la justification des modalités de gestion et de coordination, la mise en œuvre s'est révélée tout à fait correcte et réaliste du point de vue du choix et de la quantité de ressources financières, humaines et administratives.

Le projet a renforcé sa pertinence par une bonne analyse initiale des positions des différents acteurs, et par une excellente capacité à s'adapter aux aléas de la période pré-électorale. Toutefois on peut identifier quelques aspects, mineurs, qui ont pu réduire quelque peu la pertinence du projet – éléments auxquels des ajustements stratégiques auraient sans doute été nécessaires pour y remédier (renforcement du dialogue et appropriation).

Finalement, en ce qui concerne la gestion des risques, le document de projet avait correctement identifié les risques qui pouvaient avoir un impact sur la mise en œuvre de PACTE Comores II.

- Risques politiques (respect ou non par les protagonistes du processus, des conditions nécessaires à la tenue des élections) ;
- Risques techniques et opérationnels (capacité de la CENI à organiser les élections dans les délais prévus, disponibilité des financements, etc.) ;
- Risques sécuritaires (violences pendant la campagne électorale) ;
- Risque d'inefficacité (manque d'intérêt de la société civile pour le projet, tensions excessives entre les parties prenantes, etc.).

La bonne anticipation des risques dans le document de projet, ainsi que la bonne gestion du projet par ECES, esquisaient des stratégies de limitation de ces risques ce qui a permis de réduire l'impact de ces aléas sur la mise en œuvre du projet.

En conclusion on peut dire qu'en répondant aux carences couramment identifiées notamment dans quatre domaines de renforcement durable les capacités de la nouvelle CENI et de ses démembrés insulaires, le soutien aux activités de sensibilisation et d'éducation électorale de la population, la promotion de la transparence du processus électoral (à travers le renforcement des efforts de communication, d'observation électorale nationale et de gestion des contentieux), et de la réforme du cadre juridique et

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

institutionnel pour consolider le processus électoral, le projet PACTE Comores II constituait une solution appropriée à ces besoins.

Le PACTE Comores II a proposé une stratégie adaptée (sur le plan de la formation, de la logistique d'acheminement du matériel électoral ainsi que de la « sécurisation » du vote des citoyens) aux *faiblesses* « *structurelles* » *des processus électoraux aux Comores*. Les axes d'intervention du PACTE Comores II s'harmonisaient en outre avec la structure interne de la CENI, organisée autour du Bureau et de trois Comités techniques : le Comité de la liste électorale – du matériel et de la Communication, couvrant respectivement la centralisation des résultats des scrutins et la formation (ainsi que le fichier électoral et la supervision du CNTDE), la planification des opérations, de la logistique, des équipements et des ressources humaines, et, enfin, la communication et les relations avec les partis politiques, les candidats, les partenaires, les médias et la société civile (art.48 du Code électoral).

2.2. Efficacité

Efficacité

La mise en œuvre du PACTE Comores II a été d'une grande efficacité, la plupart des résultats escomptés ont été largement atteints, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs spécifiques formulés dans le document du projet.

En partant de l'état des lieux des activités et résultats du projet, l'analyse de l'efficacité aura donc pour objectif d'examiner si les avantages prévus ont bien été générés et reçus, du point de vue de l'ensemble des parties prenantes, si les bénéficiaires prévus ont participé à l'intervention et si les comportements des organisations ou groupes bénéficiaires ont changé.

Globalement, la mise en œuvre du PACTE Comores II a été d'une grande efficacité, la plupart des résultats escomptés ont été largement atteints, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs spécifiques formulés dans le document du projet.

Même dans un contexte politique difficile et polarisé comme il est de tradition aux Comores, et où les experts du PACTE II ont été confrontés à certaines menaces et intimidations² au regard du deuxième tour des élections présidentielles.

²Puisque il était difficile de juger la véracité de ces menaces grâce à une évaluation conjointe entre la Délégation de l'Union européenne et ECES, il a été décidé, grâce à la réactivité de la Délégation, de relocaliser temporairement et pour un période limité l'équipe internationale d'ECES dans le bureau régional d'ECES au Madagascar.

Dans le tumulte des élections (les élections présidentielles et des Gouverneurs des îles autonomes se sont organisées dans un climat volatile où une partie de la classe politique avait avantage à promouvoir un gouvernement d'Union nationale plutôt qu'une transition démocratique) et en attendant la décision de la Cour constitutionnelle concernant les reprises, certains agitateurs avaient en effet tenté de déstabiliser le processus en attaquant tous les acteurs impliqués dans les élections, incluant l'UE seule bailleur international de ces élections, dans le but de contrecarrer le processus démocratique.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

La quasi-totalité des activités a été réalisée, dans certains cas au-delà des données fondées sur les IOV proposées dans le document de projet. Sur le plan qualitatif, la mise en œuvre du projet PACTE Comores II a contribué à améliorer de manière notable le processus électoral dans les différents domaines couverts par l'intervention, comme en témoignent notamment les rapports des missions internationales et nationales d'observation des élections. Les excellents résultats enregistrés par PACTE Comores II soulignent la qualité et la cohérence du document de projet présenté par ECES à l'appui de sa demande de subvention. Les hypothèses et risques formulés par les concepteurs du projet (intégré dans le document de projet) se sont révélés réalistes et les mesures de facilitation /atténuation adaptées au contexte local.

Les résultats des élections Présidentielles et des Gouverneurs des Iles autonomes ont été officialisés par la Cour Constitutionnelle le 14 mai dernier. La CENI de l'Union des Comores a été mise en place en septembre 2014, cette CENI est pour la première fois permanente, elle a entre autres eu à organiser les élections pour les Représentants de la Nation, les Conseillers des Iles et pour la première fois en Union des Comores des Conseils communaux en 2015. La CENI vient de terminer le cycle électoral permettant le renouvellement de tous les postes électifs en Union des Comores. Pendant ce cycle électoral, la CENI a été épaulée par le Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence du processus Electoral en Union des Comores (PACTE) PACTE I de aout 2014 à Juin 2015 et PACTE II de Juin 2015 jusqu'à maintenant.

Le PACTE II a aussi permis dans le prolongement du PACTE I, la professionnalisation des membres de la CENI mais aussi de ses démembrements entre autre, à travers la certification de plus de 4500 membres de Bureaux de vote et la formation de 30 formateurs en Leadership et Compétences en Gestion des Conflits pour les Acteurs Electoraux (LEAD) ainsi que la formation de plus de 100 agents représentant tous les acteurs participant au processus électoral. Pour un total de 6878 participants aux formations ce qui est substantiel si on considère la population des Comores force est de constater que le défi de la formation a été relevé avec succès.

De manière générale, le projet a été réalisé en conformité avec son cadre logique donc avec les activités prévues.

2.3. Efficience

Efficience

La gestion quotidienne du PACTE Comores II a été d'une qualité certaine qu'il s'agisse de la gestion de l'équipe du projet, de la planification et de la conception des activités du projet, de la maîtrise d'opérations séquentielles et complexes (planification, organisation et exécution des opérations électorales), du respect des délais dans l'exécution des activités ainsi que des relations permanentes et transparentes entretenues avec l'ensemble des « parties prenantes » au processus électoral, de la gestion des risques et de la souplesse et de la flexibilité d'ECES face à l'évolution de la situation, des relations et coordination avec les autorités locales, les institutions, les bénéficiaires et l'UE.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Globalement la façon dont ECES a conduit l'exécution du projet a permis de fournir des solutions appropriées et de développer des capacités locales pour produire les résultats prévus, ce qui a été fait en parallèle avec la mise en place d'un système de suivi technique et financier de qualité élevé et assez précis, vis-à-vis duquel ECES a démontré une capacité d'adaptation tout à fait inhabituelle.

Il est aussi important de signaler que la qualité de la gestion des informations, de l'élaboration de rapports et la mesure dans laquelle les parties prenantes ont été tenues correctement informées des activités du projet, notamment les bénéficiaires, doit être considérée irréprochable.

Concernant la mesure dans laquelle les coûts du projet étaient justifiés eu égard aux résultats, par comparaison avec des projets similaires ou des approches alternatives connues, il faut rappeler que le projet a fait l'objet d'une demande de subvention à l'UE au titre du FED par le Centre Européen d'appui électoral (ECES), une Fondation privée belge sans but lucratif, dont la gestion est efficace et ne dégage pas de « marge bénéficiaire » à la différence des prestations fournies par d'autres entités (Bureaux d'études, agences des Nations Unies, qui perçoivent des « frais de gestion » équivalents à 7% du montant des contributions financières reçues, en plus des montants déjà prélevés sur les honoraires des experts via la facturation pro-forma, ainsi que les frais additionnels sur l'acquisition de matériel électoral de 5% pratiqué par l'agence en charge de ces questions à Copenhague); la qualité du bénéficiaire de la subvention ayant financé PACTE Comores II constituait donc un gage de gestion efficiente des ressources allouées par l'UE.

Le PACTE II, en suivant l'exemple de PACTE I, a déployé une équipe de spécialistes électoraux internationaux de haut niveau venant d'Afrique, d'Europe, du Canada, du Brésil et recrutement de personnels nationaux professionnels.

La structure de l'équipe base du PACTE proposée dans le document de projet comptait 5 experts internationaux (le chef de projet ; un conseiller électoral Sénior (chef de projet adjoint), un expert Sénior en Operations électorales; un expert Admin-finance et un officier de projet), ainsi qu'un personnel d'appui international (Expert en médias/communication institutionnelle et monitoring, Expert en éducation électoral et sensibilisation) et national (experts électoraux intégrés au sein des CEII, un assistant du Chef de Projet, cinq formateurs nationaux, trois responsables Centres Médias et trois secrétaires Centres Médias).

Le document de projet prévoyait également des appuis ponctuels d'experts et de personnel d'ECES.

Le bon rapport coût-efficacité du personnel (international et national) du PACTE II est également mis en évidence si l'on procède à une analyse comparative des coûts en personnel avec le « Programme d'appui à l'organisation des Elections Présidentielles et des Gouverneurs des îles en Union des Comores »³ mis en œuvre par le PNUD en vue des consultations électorales de 2010. Pour s'en tenir au seul exemple du coût des principaux Assistants Techniques Internationaux (ATI), le document de programme du

³Programme d'Appui à l'organisation des Elections Présidentielles et des Gouverneurs des îles en Union des Comores : Document de programme, Budget prévisionnel (18/11/2010)

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

PNUD fixait à 14.400 € le coût mensuel du Conseiller Technique Principal (CTP) en administration électorale et à 10.800 € le coût mensuel du spécialiste en administration et finances. Le rapport financier du PACTE pour des postes similaires a fixé à 13.000 € le coût mensuel du Chef de projet, à 7.500 € celui de l'expert administration et finances.

2.4. Impact

Impact :

L'impact du projet PACTE Comores II a été très important, car sa mise en œuvre a débouché sur la réalisation de l'objectif général assigné à l'intervention.

L'appréciation de PACTE Comores II au regard du critère de l'efficacité a permis de mettre en évidence l'achèvement de pratiquement tous les résultats prévus dans le document de projet à l'appui de la demande de subvention présentée par ECES. L'accent a été mis également sur l'aspect qualitatif des performances du projet PACTE Comores II, qui s'est matérialisé par l'organisation réussie des scrutins de 2016, comme l'ont constaté l'ensemble des parties prenantes dans leurs rapports respectifs. Il apparaît donc que les résultats des activités mises en œuvre dans le cadre de PACTE Comores II ont permis d'atteindre les deux objectifs spécifiques mis en évidence lors de l'élaboration du document de projet.

Les résultats positifs des activités du projet se sont donc conjugués pour aboutir à «consolider le processus de démocratisation et la bonne gouvernance politico-institutionnelle en soutenant le processus électoral dans un contexte politique encore fragile, à travers l'appui à l'organisation des élections du Président de l'Union des Comores et des Gouverneurs des îles autonomes, prévues entre fin 2015 et début 2016, ainsi qu'aux réformes plus structurelles du cadre électoral. » (Objectif général du projet) ce qui, dans une perspective de long terme, constituera certainement une contribution importante au développement économique et social, à la réduction de la pauvreté et aux questions transversales (égalité des genres, environnement, bonne gouvernance, prévention des conflits, etc.).

Il faut cependant souligner que cet impact positif ne peut pas être exclusivement attribué au projet PACTE Comores II– ni à aucun projet spécifique – puisqu'il faisait partie d'un ensemble d'activités menées par de nombreuses parties prenantes dans le but de contribuer à des élections crédibles et reconnues.

Le taux de participation des électeurs comoriens est passé de 52.8% pour les élections présidentielles de 2010, à 73.5 % pour les élections législatives de 2015 et à 69.12 % pour les élections présidentielles de 2016. Cette augmentation du taux de participation dénote un intérêt accru de la part de la population comorienne et une confiance plus importante dans le processus électoral dans son ensemble. Ce résultat est remarquable pour un pays africain et il est indéniable que les interventions d'ECES en matière d'information et de sensibilisation y ont contribué.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Même si le projet PACTE Comores II a été conçu et exécuté, dans un contexte d'instabilité politique et de faiblesse institutionnelle, il faut noter que les effets du projet n'ont pas été freinés par des facteurs externes, que des situations inattendues n'ont pas affecté l'impact global et que la gestion du projet, les modalités de coordination et la participation des parties prenantes concernées ont beaucoup contribué à l'impact positif du projet.

Ainsi, la Mission d'Observation Électorale de la Ligue des Etats Arabes a signalé que *«Les élections présidentielle et législatives, d'une importance capitale pour l'avenir du pays, e se sont déroulées dans des conditions très satisfaisantes, et ce en dépit de quelques lacunes, sans effet sur le déroulement de l'opération électorale ».*

La Mission d'Observation Électorale de l'UA a salué *« les avancées de la CENI depuis les élections de 2015 notamment en ce qui concerne le perfectionnement du personnel électoral et leur maîtrise des opérations de vote de ces scrutins ».*

La Mission de l'OIF a félicité *« les autorités et les instances comoriennes chargées de l'organisation et de la gestion des élections, en particulier la CENI, pour leur mobilisation et leur sens des responsabilités qui ont permis la tenue de ces élections dans de bonnes conditions ».*

On peut donc affirmer que le projet a eu des effets positifs tangibles sur les bénéficiaires ciblés, avec un renforcement de la crédibilité de la CENI et une croissance de la participation citoyenne, et a mené à des changements positifs dans le domaine de la démocratisation de l'Union des Comores.

Le plus grand effet du projet a été lié au renforcement des capacités et à l'augmentation de la crédibilité de la CENI par les populations beaucoup moins par les politiques plus partiels et partisans. Il y a eu aussi un impact important sur la logistique et l'acquisition de matériel.

Le projet a eu aussi un effet très positif sur le renforcement des capacités de la CENI et d'autres acteurs grâce aux formations en Leadership et Gestion des Conflits pour les Acteurs Électoraux (LEAD), permettant la création d'un pôle de formateurs certifiés et une formation en cascade grâce à la formation de formateurs. Toutefois le complément de formation et de renforcement des capacités est encore nécessaire.

Enfin, le projet PACTE II a permis l'internationalisation de la CENI Comores à travers son intégration dans le Réseau des compétences électorales francophones RECEF et pour la Cour constitutionnelle dans l'ACCPUF l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français. En outre le Projet PACTE II dans son volet échanges internationaux a permis la visite d'un Membre de la CENI du Burkina Faso et du Président de la CENI-T de Madagascar accompagné par son Directeur des opérations. De plus deux membres de la CENI ont assisté au séminaire international d'échanges du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) sur le thème : *« Une communication électorale efficace pour des élections réussies »*, de plus les 7-8-9 juin derniers au séminaire organisé par le bureau d'ECES à Madagascar : *« Atelier multi-acteurs de réflexion et de travail sur le processus d'enregistrement électoral »*. Au cours

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

de ces deux rencontres, les OGE de Maurice, de Madagascar et de l'Union des Comores avec l'appui d'ECES ont proposé l'idée de mettre en place un Réseau des OGE de l'Océan Indien, idée qui a déjà fait son chemin et pour laquelle le Président de Madagascar et celui de l'Union des Comores ont déjà démontré leur intérêt et ont fait part de leur soutien., ECES et le PACTE II soutiendront, bien sûr, ce projet qui favorisera les échanges Sud-Sud et le renforcement des capacités et les bonnes pratiques entre OGE de l'Océan Indien.

2.5. Pérennité

Pérennité :

Le PACTE Comores II aura fortement contribué à renforcer durablement la CENI et ses démembrements insulaires au regard du critère de la pérennité. Celui-ci a pour but d'apprécier le degré de viabilité/durabilité des résultats positifs du projet une fois celui-ci arrivé à son terme. L'élément central d'appréciation de ce critère est l'**appropriation** des objectifs du projet par ses bénéficiaires. En ce qui concerne le bénéficiaire principal du PACTE Comores II, la CENI, *cette appropriation ne fait guère de doute.*

Le critère de pérennité / viabilité / soutenabilité permet de déterminer si les résultats positifs du projet et le flux des avantages sont susceptibles de se poursuivre après la fin des financements externes ou des interventions non financières (dialogue politique, coordination).

Même si le projet PACTE Comores II a été conçu dans un contexte de fragilité et de faiblesse politico-institutionnelle, il a été créé avec une stratégie de coopération et d'accompagnement en développant une fonction d'appui conseil (opposé à la coopération de substitution ou de seule « fourniture ») et avec l'objectif d'assurer la pérennité afin de garantir la continuité des efforts après la fin du projet. Le PACTE Comores II, en tant que continuation du PACTE I, avait pour but la pérennisation des acquis du PACTE I.

Même si certains acteurs se sont plaints d'un manque de dialogue et d'appropriation (c'est souvent les mêmes récriminations dans de nombreux Pays).

Le projet a permis une bonne intégration dans les structures institutionnelles locales et les capacités institutionnelles, c'est-à-dire que les pouvoirs publics et les institutions partenaires ont connu un réel renforcement et la CENI semble capable de faire durer le flux des avantages acquis après la fin du projet.

Le PACTE Comores II a renforcé les capacités de la CENI en matière de leadership et de gestion des conflits pour l'administration électorale. Les compétences correspondantes sont déjà installées au sein de la CENI et aussi chez toutes les personnes qui ont participé aux formations. Ce transfert de compétences devrait garantir la pérennité des actions mises en œuvre par le projet.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Mais au-delà des ateliers de formation à l'administration électorale, les échanges quotidiens des membres de la CENI et autres groupes cibles avec les experts internationaux et locaux du PACTE Comores II sur chaque composante du projet ont constitué pendant 12 mois un exercice permanent de renforcement des capacités.

Au cours des différents entretiens, la mission a constaté que le travail réalisé a permis à la CENI et aux autres acteurs une relative appropriation des objectifs du projet. On peut affirmer aussi que le projet a déjà eu un haut degré de soutenabilité et a suscité un mouvement susceptible de se prolonger dans le temps.

Le plus haut degré de la soutenabilité sera atteint sur le volet du renforcement des capacités de la CENI et le renforcement de l'observation électorale nationale.

2.6. Critères spécifiques à l'Union Européenne : cohérence- valeur ajoutée communautaire-visibilité

Cohérence - Renforcement mutuel

Le PACTE Comores II financé au titre du FED s'harmonise avec la stratégie de développement de l'UE reflétée notamment dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide(2005) l'accord de partenariat de Cotonou (2000-2005) et avec le « programme pour le changement » présenté par la Commission Européenne le 13 octobre 2011.

Le PACTE Comores II est conforme aux stratégies en évolution de l'UE et de ses partenaires et donc la mission considère le projet absolument cohérent et complémentaire avec les politiques du pays partenaire et les interventions des donateurs en général et particulièrement de l'UE et des États Membres (notamment la France, seul Etat membre représenté auprès de l'Union des Comores).

Compte tenu des autres activités connexes entreprises par les pouvoirs publics ou d'autres donateurs, dans le cadre du processus électoral du Comores, il n'y a pas de redondance ou de concurrence entre ces activités et l'intervention menée par ECES dans le contexte de PACTE II Comores, étant donné que leurs résultats et leurs impacts se renforcent mutuellement.

Il est souligné dans le « programme pour le changement » que l'action de l'UE doit être axée sur « la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. L'UE doit continuer de soutenir la démocratisation, des élections libres et équitables, le fonctionnement des institutions, la liberté des médias et l'accès à Internet, la protection des minorités, l'Etat de droit et le système judiciaire au sein des pays partenaires ». Le PACTE Comores II a donc contribué à la réalisation des objectifs de sa politique de développement sans contradiction interne ni contradiction par rapport aux autres politiques communautaires, tout en répondant aux attentes du gouvernement comorien, ce qui a contribué à renforcer l'appropriation nationale du projet.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Le Programme Indicatif National 2014-2020 Union Européenne-Comores indique que «L'Union des Comores constitue un des maillons fragiles de la région de l'océan Indien/Afrique orientale, laquelle se trouve confrontée a plusieurs défis tant du point de vue politique qu'économique.» et que «La tenue d'élections régulières, libres et transparentes est cruciale pour la consolidation du processus de paix et la démocratie, surtout dans un contexte politique fragile.» Le PIN explique que « L'UE a déjà répondu favorablement aux demandes d'appui pour l'organisation des élections en 2015 ». Et indique que « des appuis complémentaires, mais à termes dégressifs, son nécessaires tant en 2015-2106 qu'en 2020, pour les prochaines élections législatives insulaires et communales, afin de renforcer durablement les capacités des nouvelles institutions électorales indépendants et, plus largement, des acteurs électoraux. »

En outre, PACTE Comores II est aussi complémentaire des politiques du pays partenaire. Le gouvernement comorien a inscrit la gouvernance au centre des priorités de la SCA2D, avec trois priorités : processus électoraux et réforme de leur cadre légal, réforme du secteur de la justice et réforme des finances publiques.

Valeur ajoutée communautaire

Valeur ajoutée communautaire

Ce critère d'évaluation permet d'appréhender le niveau de coordination de l'intervention de l'UE avec celle des Etats membres, en vue notamment d'agir en complémentarité en évitant les doublons et en optimisant les synergies. Aux Comores, le seul Etat-membre représenté est la France avec laquelle l'UE développe une programmation conjointe des interventions. ***Le PACTE Comores II s'inscrit donc dans la complémentarité des activités de l'UE et de la France dans le domaine de la démocratie et de la bonne gouvernance.***

La programmation conjointe UE-France (le seul Etat Membre présent aux Comores) de leur coopération pour 2014-2020 a été approuvé en 2013, en alignant conjointement leurs cycles de programmation sur le cadrage temporel et stratégique de la SCA2D.

Finalement, le processus de programmation conjointe a abouti à la formulation d'un document de programmation conjointe (DPC) qui représente la base du travail conjoint en Union des Comores pour la période 2015-2020.

Un des trois objectifs stratégiques principaux dans la programmation de la France et de l'UE est « Contribuer à la stabilité politique et à la résilience du pays face à la fragilité politico-institutionnelle, par le renforcement de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit. » alignée a un des objectifs nationaux définis dans la stratégie de croissance accéléré et développent durable (SCA2D) 2015-2019 « promouvoir la bonne gouvernance et la résilience face à la fragilité politique ».

Le projet PACTE II s'inscrit dans cette stratégie.

Visibilité

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

La stratégie proposée par ECES dans sa demande de subvention pour assurer la visibilité de l'action et du financement de l'UE a été mise en œuvre en conformité avec les prescriptions du Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE et en conformité avec le plan de visibilité développé par le PACTE II et accepté par l'Union européenne

Le projet PACTE II a développé en 2015 un plan de communication et de visibilité spécifique pour le projet, en tenant compte des prescriptions établies par l'Union Européenne dans le Manuel de Communication et de Visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne (2010) et incluant le drapeau de l'UE. Le PACTE II a développé en coordination avec la CENI un ensemble de matériel innovant.

La visibilité du projet et de l'Union Européenne a été mise en avant lors de chaque activité du projet PACTE II et dans tous les supports produits pendant les étapes du processus (vidéos, banderoles, affiches, brochures, dépliants, documents divers), dans le respect du Manuel de Communication et de Visibilité de l'Union Européenne et du plan de visibilité produit par le projet.

La stratégie a été conçue pour promouvoir la visibilité de l'Union Européenne et vis-à-vis des bénéficiaires et du grand public, en transmettant que le Projet PACTE II est entièrement financé par l'Union Européenne. Le document spécifie que « Dans la mise en place de toutes ses communications externes et ses activités, le Projet PACTE II : s'assurera que tous les matériels soient compatibles avec les « Eléments d'Identité Visuelle » tels qu'indiqué par l'Union Européenne; S'assurera de mettre en place tous les dispositifs de communication qui soient en cohérence avec les indications de l'Union Européenne ; S'assurera que le drapeau de l'Union Européenne, si possible avec la mention « Ce projet est entièrement financé par l'Union Européenne » ainsi que les logos des organisations impliquées soient bien visibles sur tout le matériel produit ; S'assurera que la clause de non responsabilité propre à l'Union Européenne soit incluse dans toutes les publications : « le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité d'ECES et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne ».

Le plan est très complet et compréhensible, et en parfaite conformité avec les prescriptions du Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE et il y a eu une grande visibilité du projet. PACTE II a créé une identité visuelle spécifique pour le projet qui a été incluse dans tous les produits élaborés ou fournitures distribués dans le cadre de la mise en œuvre du projet incluant :

- 148 000 Flyers
- 2250 Affiches
- 3300 spots radio (dans 25 radios sur les trois îles)
- 180 spots télévisés
- 450 t-shirt
- 60 banderoles
- 54 caravanes de sensibilisation

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

De plus le PACTE II en appui à la CENI a utilisé d'une manière constante les SMS permettant ainsi de tenir la population informée des grandes dates du calendrier électoral (début et fin de la campagne électorale, dates et pièces requises pour les candidatures, dates et endroits d'affichage des listes électorales etc...)

Finalement, le PACTE II a innové en produisant deux dessins animés favorisant la participation des femmes et des jeunes qui ont été ensuite repris sous forme de bande dessinées dans des Flyers.

Néanmoins, dans le domaine de l'assistance électorale et dans un contexte politisé et polarisé comme celui de l'Union des Comores, une grande visibilité du projet et de l'UE pourrait parfois produire des effets contraires. La communication constante entre l'Union européenne et le partenaire chargé de la mise en œuvre du projet doit être toujours prête à s'adapter à toutes évolutions du plan de visibilité en fonction des sensibilités politiques et du contexte.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

Conclusions

Au regard des critères de l'évaluation, le projet PACTE Comores II constitue, à l'état d'exécution actuel et comme le PACTE I, une réussite qui devrait avoir valeur d'exemple dans le domaine de l'assistance électorale par sa contribution à l'organisation en Union des Comores d'élections crédibles transparentes et pacifiques. Ces élections ont permis une transition apaisée avec une alternance politique, à travers le renforcement des capacités des parties prenantes aux processus électoraux.

De plus, ces élections ont été reconnues comme transparentes et démocratiques par toutes les missions d'observation nationales et internationales, saluée par les observateurs nationaux et internationaux, comme étant des élections libres et transparentes.

« Sur la base des échanges qu'elle a eu et des constats relevés, la mission l'OIF note avec satisfaction : - la disponibilité du matériel électoral dans les bureaux de vote; - la participation active des femmes et des jeunes parmi les agents électoraux ; - la présence importante des assesseurs des candidats ; - la forte mobilisation des observateurs nationaux ; - la présence discrète des forces de sécurité autour et dans les lieux de vote ; - l'affichage systématique des listes devant les bureaux de vote ; - la transparence des opérations de dépouillement. La mission déplore toutefois les agissements parfois violents de plusieurs assesseurs qui ont entraîné la fermeture d'un certain nombre de bureaux de vote à Anjouan. » (Communiqué de l'OIF du 12 avril 2016)

«L'Observatoire des élections salue la collaboration et la disponibilité de la CENI, ses démembrements et ses assistants techniques lors des différentes opérations pour le double scrutin du 10 avril 2016 et les félicite de la bonne organisation des scrutins.» (Communiqué de l'OBSELEC, 16 avril 2016)

«Les élections présidentielles et des gouverneurs de février et avril 2016 se sont déroulées de manière satisfaisante sur le plan technique grâce à l'amélioration progressive des capacités de l'administration électorale, en dépit d'incidents sur l'île d'Anjouan. La participation en nombre des Comoriens au scrutin reflète l'ancrage démocratique du pays» (Communiqué de l'UE du 18 avril 2016).

D'une manière générale les interlocuteurs se sont dits satisfaits des prestations d'ECES et du succès du projet et ont remarqué le professionnalisme et les hautes compétences et capacités d'ECES pour mettre en œuvre le projet, en soulignant sa connaissance du domaine de l'administration électorale, des procédures financières de l'UE, sa flexibilité et réactivité.

A plusieurs reprises, il a été déclaré : «Si ECES n'avait pas été là, les élections n'auraient pas pu se dérouler dans des conditions aussi satisfaisantes et crédibles ».

Il faut aussi souligner le taux de participation des électeurs de près de 70 % ce qui témoigne d'un intérêt important des électeurs comoriens et de la crédibilité du processus mais aussi du travail de l'UE à travers le PACTE II et PACTE I dans la sensibilisation pour la participation et dans la crédibilisation des organes des gestions des élections (OGE), comme la CENI, le Ministère de l'Intérieur et la Cour Constitutionnelle. Une

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

simple revue des élections de 2010 permettra de voir la différence de participation des électeurs (en 2010 était de 52,8%) et de crédibilité du processus électoral en général et des organes de gestion des élections en particulier.

Selon certains interlocuteurs il semble qu'ECES aurait donné la perception du suppléer certaines faiblesses ou certaines carences de la CENI ; essentiellement parce que la CENI n'a pas de secrétariat technique qui pourrait mettre en œuvre les décisions stratégiques de la CENI. Tout en reconnaissant la valeur ajoutée d'ECES, ces interlocuteurs, auraient aimés plus de dialogue pour assurer que le transfert de compétences et d'appropriation soit optimal. Par ailleurs ces acteurs ont souligné la grande qualité des formations et des formateurs d'ECES et demandent que ces formations soient réitérées dans le futur de façon à assurer un renforcement des capacités sur le long terme.

Après consultation des documents pertinents et plusieurs interviews avec les acteurs institutionnels, politiques, administratifs et de la société civile, les évaluateurs, peuvent affirmer qu'ECES a fait un travail technique d'appui-conseil pour aider à la prise de décision de la CENI en présentant des expériences comparatives. ECES n'a jamais pris aucune initiative de son propre chef et a agi qu'en tant que conseiller de la CENI et des autres OGE.

Le Président de la CENI et le Secrétaire General de la Cour Constitutionnelle se sont dits satisfaits de la collaboration et des appuis d'ECES au niveau de la formulation et du renforcement des capacités et des aspects logistiques. Mais encore une fois, ces capacités apprises doivent être renforcées par des formations continues de façon à ne pas perdre les acquis.

Le projet a su maîtriser la mécanique complexe de l'organisation matérielle et logistique des scrutins dans un pays qui semblait vouer à une instabilité politique chronique et a permis de sécuriser de manière maximale la préparation et le déroulement des scrutins de 2016. A noter que le calendrier électoral a pu être respecté pour les élections présidentielles permettant une transition et une alternance apaisée. Ce qui est tout à fait exceptionnel pour ce Pays.

La stratégie d'ECES basée sur une approche d'appui-conseil à la CENI et aux autres parties prenantes du processus électoral (y compris le Ministère de l'Intérieur (DGE), la Cour Constitutionnelle, le CNPA, les OSC, les forces de sécurité), ont tous souligné la bonne tenue des élections et ont réitéré l'importance de continuer le renforcement des capacités de la CENI mais aussi et surtout des autres acteurs électoraux. La CENI pour la première fois permanente devra continuer à être soutenue pour assurer la pérennisation des acquis et son indépendance. Il ne faut non plus négliger la portion « on the job training » qui est moins visible que les formations et séminaires mais qui permet aux acteurs électoraux de développer, grâce à la proximité des experts d'ECES, les bons réflexes en fonctions de situations spécifiques.

Il faut, néanmoins, souligner que la politique de communication de la CENI a été parfois faible et peu réactive face aux désinformations et manipulations médiatiques, surtout pendant le deuxième tour des élections. Il serait important de renforcer le système de media monitoring et la communication de la CENI pour apaiser les tensions politiques.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

En outre, il faut réfléchir sur le mécanisme pour établir les listes électorales avec inclusion de la diaspora et permettre un couplage avec le fichier d'Etat civil pour une délivrance rationnelle des cartes d'électeurs. Il serait souhaitable que la CENI ait le complet contrôle de la liste électorale et donc il s'agirait de rattacher le CNTDE à la CENI ce qui implique une modification de la loi électorale.

Les autorités politiques regrettent le manque de présence physique permanent de l'UE à Moroni dans la dernière période des élections présidentielles, notamment depuis le départ de l'agent contractuel permanent de l'UE en fin Mars 2016 même si les représentants de la Délégation de Maurice ont pu faire des missions fréquentes.

Les représentants du pouvoir et de l'opposition consultés se sont dits dubitatifs par le programme de recensement électoral dit biométrique réalisé sous les auspices du PNUD en considération de l'importance des fonds mis à disposition pour cette opération (4 millions d'EURO). Certains interlocuteurs ont mentionnés qu'il faudrait combiner le registre électoral et le registre de la Carte d'identité nationale afin d'éviter les redondances et à terme ne plus délivrer de cartes d'électeurs si tous les électeurs possédaient leur Carte d'Identité Nationale, qui est de toute façon reconnue comme document légal d'identification au Bureau de vote, il n'y aurait pas lieu de fournir deux types de documents biométriques aux électeurs. Par ailleurs, certains membres de la CENI estiment que le PNUD, acteur international important en Union des Comores, aurait pu se montrer plus participatif dans le processus électoral et ne pas se marginaliser sous prétexte qu'ECES avait été retenu par l'Union européenne comme partenaire de mise en œuvre de l'appui technique aux élections, alors que le PNUD était chargé de l'assistance technique jusqu'en 2014, financé aussi par des fonds de l'Union européenne.

Finalement, certains interlocuteurs politiques remettent en cause l'existence même de la CENI et plaident pour son élimination tout en renforçant les compétences du Ministère de l'Intérieur (majorité sortante, nouvelle opposition) d'autres estiment qu'il faut renforcer la qualité technique et professionnelle des membres de la CENI habilités à siéger et assurer une formation continue (nouvelle majorité).

En tout état de cause, les interlocuteurs partagent la nécessité de redynamiser la structure de réflexion sur l'évolution de la vie politique, cadre de concertation paritaire (pouvoir-opposition) de haut niveau afin de faciliter le dialogue entre les partis politiques dans la période électorale et entre les élections. Il serait souhaitable d'envisager la présence des partenaires techniques et financiers (UA-UE- France-OIF) comme observateurs, voir de médiateur, en cas de nécessité. Ce cadre de concertation devrait être permanent.

Concomitamment au projet d'appui au renforcement du processus électoral, il faut mentionner la nécessité d'un projet de bonne gouvernance qui pourrait permettre des appuis au renforcement du système judiciaire, des forces de sécurité, des libertés publiques, un appui à l'Assemblée Nationale et la facilitation pour la mise en place de la Cour des Comptes et assistance aux Finances publiques .

Il faut souligner aussi, qu' il a été reconnu l'importance de la mise en œuvre de la décentralisation, promu et voulu par la classe politique depuis l'indépendance sans

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

vraiment se produire dans la réalité mais qui vient de se concrétiser avec les élections locales et la mise en place des structures communales. Cet événement est fondamental car il permet un pouvoir politique à la base de la société et non plus de la hiérarchie sociale traditionnelle. Par ailleurs, dans le futur, un accompagnement devrait être assuré pour conforter cette décentralisation.

Recommandations :

- Mise en place effective d'un secrétariat technique permanent de la CENI, avec archivage des décisions ou PV de réunions, et un renforcement des cycles de formation de la CENI et de ses démembrements (pour avoir une institution professionnelle, neutre et bien formée techniquement).
- Clarifier la division de travail entre la CENI et la Direction Générale des Elections du Ministère de l'Intérieur.
- Renforcement des capacités du personnel, équipement informatique pour le CNTDE, CNPA et société civile.
- Rattachement du CNTDE à la CENI, ou bien établir au siège de la CENI un miroir du fichier électoral de la CNTDE. Soutenir la pérennisation du fichier électoral biométrique et couplage avec le fichier d'Etat civil avec inclusion de la diaspora.
- Cycle de formations spécialisée pour les membres de la Cour constitutionnelle et rendre l'outil informatique opérationnel.
- Renforcer la formation sur les techniques de la communication institutionnelle pour les membres de la CENI et créer une Unité de monitoring des médias au sein de la CENI qui ferait un suivi permanent des medias et réseaux sociaux comoriennes, avec un système d'alerte précoce, pour informer a la CENI sur la perception du processus électoral et soutenir une communication institutionnelle réactive et adapté.
- Créer une base de données des personnes formées.
- Appui à la réforme de la Justice, forces de sécurité, libertés publiques, Assemblée Nationale, Cour des Comptes et Finances publiques, société civile, pour assurer la bonne gouvernance.
- Réviser, renforcer et rationaliser le cadre légal des institutions comoriennes, lois, cadre administratif, règlements intérieurs pour assurer leur bon fonctionnement
- Renforcer les structures mises en place pour la CENI, l'Assemblée Nationale, la Cour constitutionnelle, les forces de sécurité afin de consolider le processus démocratique de l'Union des Comores.

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

- Redynamiser et renforcer le Cadre de concertation des partis politiques pour favoriser le dialogue politique.
- Réviser les lois électorales en fonction des leçons apprises lors des deux derniers processus électoraux et créer un réel Code électoral regroupant toutes les lois (codification). Cette révision pourrait entre autre s'attacher à la nomination des démembrés de la CENI pour assurer leur indépendance et au contrôle des dépenses des partis politiques lors de la campagne électorale. Envisager une charte des parties politiques.
- Renforcer la formation des partis politiques et des assesseurs des partis politiques pour qu'ils puissent assurer leurs rôles et responsabilités pendant la période électorale.
- Renforcer la société civile dans ses efforts de sensibilisation et mettre en place un cours d'éducation à la citoyenneté dans le curriculum scolaire.
- Mettre en place des mécanismes pour la réduction de la violence avant pendant et après les élections incluant des formations, tables de concertations, dialogue politique.
- Renforcer la formation des médias pour assurer leur éthique et professionnalisme durant la période électorale.
- Profiter de la période postélectorale pour renforcer les formations pour toutes les institutions, faire le suivi de ces formations par l'inclusion d'experts internationaux dans les structures mêmes des institutions comoriennes. Etablir un calendrier de formations continue.
- Elaborer pour toutes les institutions un plan stratégique sur les 4 prochaines années de façon à conserver et renforcer les acquis des élections de 2015 et 2016.
- Renforcer le rôle du CNPA et des associations professionnelles de presse afin de garantir une culture démocratique et renforcer le rôle des médias incluant les « faiseurs d'opinions » tels que les médias sociaux.
- Renforcer les échanges internationaux entre la CENI et les autres OGE, entre autre, par la mise en place du Réseaux de OGE de l'Océan Indien pour permettre les échanges et le renforcement de la capacité sud-sud.

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES/INTERVUEES

CENI

- Dr Djaza Ahmed MOHAMED, Président de la CENI
- Soilihi ABDALLAH MOHAMED, Coordinateur de matériels, membre du Bureau
- Mohamed MADI TADYDINE, Responsable Administratif et Financier (RAF)

CEII Grande Comore

- Monsieur Ismael ABDOU, Président

COUR CONSTITUTIONNELLE

- Monsieur Salim Moustadrani, Secrétaire General
- Monsieur Mohamed Chanfi, Conseiller

CNPA

- Ali MOINDJIÉ
- Mohamed BOUDORI
- Kamel Eddine SAINDOU

MINISTERE DE L'INTERIEUR

- Mbae TOIMINO, Directeur General des Elections
- Abdullah-Chabhane BEN SAID, Directeur du CNTDE

ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

- IbouroiSoilihi CHAKIRA, Administrateur, Observatoire des Elections (OBSELEC)
- Nardat PAPA ABDOULFATAH Observatoire des Elections
- Jaqueline ASSOUMANY, Présidente du Réseau National Femmes et Développement
- Moina HADIDJA, Observatoire des Elections
- Moudjib MOHAMED SAID, Ngo'shawo
- Andhumou MZE, Ngo'shawo

PACTE COMORES/ECES

- Fabio BARGIACCHI, Directeur Exécutif, ECES (Bruxelles)
- Camille Rouaud, Coordinatrice de Programmes (Bruxelles)
- David LE NOTRE, Chef du PACTE Comores II
- Gorka GAMARRA, Chef adjoint du PACTE Comores II
- Valeria ALDIGHERI, officier du PACTE Comores II

PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

- Emma NGOUAN-ANO, Représentant Résident adjoint, PNUD, UC
- Monsieur Abdou SALAM SAADI, Chargé de Programme, PNUD, UC

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE

- Christophe CASAS, Délégation de l'UE en Mauritius

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

- Karina DZIALOWSKA-VACHER, Chef de Section Comores et Seychelles dans la Délégation de l'UE en Mauritius
- Anna COSTANTINI, Ancien Attaché dans le Bureau de l'UE en UC
- Eduardo CAMPOS, Chef de Section Politique, communication et information

MISSION D'EXPERTS ELECTORAL DE L'UNION EUROPEENNE

- Adolfo CAYUSO, expert politique

AMBASSADE DE ALLEMAGNE A DAR ES SALAAM, TANZANIE

- Susan Keller

ACTEURS POLITIQUES

- Monsieur MSAIDIE, Ancien Ministre de l'Intérieur, UDPC
- Monsieur ABDOU SOUEF, Ancien Ministre UDPC
- Monsieur YOUSOUF, Directeur de Cabinet du Président AZALI, CRC
- Monsieur FHAMI, Ministre de la Justice, Mouvance Présidentielle
- Madame SOILHA, Maire de Mitsamiouli

ANNEXE 2 DOCUMENTATION CONSULTÉE

- **ASSEMBLÉE DE L'UNION DES COMORES**
 - Courrier envoyé à ECES, 25/05/2016

- **CENI**
 - Courrier envoyé à ECES, 17/05/2016

- **COUR CONSTITUTIONNELLE**
 - Courrier envoyé à ECES, 25/05/2016

- **ECES**
 - Courrier envoyé à la CENI, 18/05/2016

- **FECOSC**
 - Communiqué de presse de la mission nationale de l'observation du scrutin présidentiel et du second tour des gouverneurs des îles du 10 avril 2016.

- **LIGUE DES ETATS ARABES :**
 - Communiqué de la Mission d'Observation de la Ligue des Etats Arabes à l'élection préliminaire du Président de l'Union et celles des Gouverneurs des Îles Autonomes organisées le 21/02/2016.

- **OBSELEC:**
 - Communiqué de presse. Mission d'observation du premier tour des élections des gouverneurs des îles autonomes de Grande Comores, Anjouan et Mohéli, et des primaires des présidentielles de l'Union des Comores du 21 février 2016.
 - Communiqué de presse. Mission de observation de la présidentielle de l'Union des Comores et du deuxième tour des élections de gouverneurs des îles autonomes de Ngazidja, Ndzuwani et Mwali du 10 avril 2016.

- **OIF :**
 - Elections aux Comores : Communiqué de la mission de l'OIF (élection présidentielle en Grande Comore et premier tour de l'élection des gouverneurs).
 - Comores : Communiqué de la Mission d'information et de contacts de la Francophonie à l'issue du second tour des élections des gouverneurs et de l'élection du Président de l'Union des Comores, le 10 avril 2016.

- **PACTE COMORES II/ECES:**
 - Plan de communication et de visibilité.
 - Document de projet (PRODOC) et son budget.
 - Chronogramme des activités
 - Cadre logique
 - Rapports bimensuelles
 - Rapport Intermédiaire, 24 juin 2015 – 31 décembre 2015
 - Rapport d'évaluation PACTE-Comores I

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

- **PLATAFORME DE VEILLE DES FEMMES ET DES JEUNES POUR DES ELECTIONS APAISES ET CREDIBLES EN UNION DES COMORES**
 - Déclaration provisoire. Elections Présidentielles et des gouverneurs du 21 février 2016

- **UNION AFRICAINE :**
 - Mission d'observation de l'Union Africaine pour l'élection primaire du président de l'Union des Comores et le premier tour de l'élection des gouverneurs des îles autonomes du 21 février 2016.

- **UNION DES COMORES :**
 - Constitution du 23 décembre 2001 et loi référendaire portant révision de la Constitution (17 mai 2009) ;
 - Loi organique du 3 octobre 2005 relative aux autres attributions de la Cour Constitutionnelle ;
 - Loi n. 14-004/AU relative au Code électoral adoptée le 12 avril 2014 ;

- **UNION EUROPEENNE:**
 - Contrat de subvention –Actions extérieures de l'Union Européenne- FED/2015/363-512
 - Programme Indicatif National (PIN) Pour la période 2014-2020

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe



Le Président



Moroni, le 25 / 06 / 2016

N°16- 072 /PR/AU

Monsieur le Chef de projet,

Je vous adresse mes remerciements pour le support que vous avez apporté pour l'organisation des élections des Représentants de la Nation de 2015, lesquelles ont abouti à la mise en place de la nouvelle Assemblée de l'Union des Comores.

Afin de renforcer les capacités de cette institution nouvellement mise en place, je sollicite l'appui de votre institution.

A cet effet, Monsieur IDRISSE BEN SAID AHAMADA, Conseiller Juridique, est désigné comme point focal, pour les besoins du suivi de nos entretiens et pour le maintien du contact entre nos deux institutions.

Persuadé de pouvoir compter sur votre soutien et collaboration, je vous prie, Monsieur, d'agréer l'assurance de ma considération distinguée.


Dr ABDOU OUSSENI

Monsieur **DAVID le Notre**

Chef de projet

Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence du Processus Electoral
en Union des Comores, (PACTE II, Comores).

Post-scripteur :

P.S

Coordonnées du point focal

Mobile -(00269) 335-28-27

Bur : -(00269) 773-90-39

Email : saidbenahamada.idrissa@yahoo.fr

Maroni68@hotmail.fr

ASSEMBLEE DE L'UNION DES COMORES

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe



Le Président

Moroni, le 25 mai 2016

N°Réf. - 017 /CC/P/mm

à

Monsieur le Chef de projet PACTE II
MORONI

Objet : Remerciements

Monsieur le Chef du projet

Comme vous le savez, la Cour constitutionnelle vient terminer un cycle électoral long et complexe avec la proclamation des résultats définitifs de l'élection du Président de l'Union des Comores et celles des Gouverneurs des îles autonomes, le 15 mai 2016.

Ainsi, je voudrais, sans tarder, adresser, au projet PACTE II les remerciements de tous les membres de la Cour constitutionnelle pour l'engagement sans faille dont ils font preuve.

La Cour reconnaît que c'est grâce à l'expérience, les Conseils et le savoir-faire de tout le personnel d'ECES et de vous-même qu'elle a pu relever le défi en organisant des élections, démocratiques et apaisées.

Par ailleurs, ce cycle électoral que nous venons de terminer en beauté n'est pas une fin en soi. D'autres échéances vont s'ouvrir dans cinq ans. Et, la Cour sera toujours heureuse de bénéficier de l'expertise de votre projet à travers un programme de renforcement des capacités.

Je vous prie de croire, Monsieur le Chef du projet, à l'expression de mes salutations les meilleures.


LOUTFI SOULAIMANE

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe



Moroni, le 25 mai 2016

Le Président

à

N° Réf. 16 - 018 /CC/P/mm

Tél. : 775 22 48
B.P. : 8058

Excellence
Madame Marjaana Sall
Chef de Délégation de l'Union européenne
en République de Maurice pour l'Union des
Comores et la république des Seychelles

J'ai l'honneur de vous adresser mes sincères remerciements ainsi que ceux de la Cour constitutionnelle pour l'appui multiforme que l'Union européenne a gracieusement apporté à la Cour pour l'organisation réussie des élections synchronisées des Représentants de la Nation, des Conseillers des îles et des Conseillers communaux (décembre 2014-février 2015), suivies des élections du Président de l'Union des Comores et des trois Gouverneurs des Îles autonomes.

Je voudrais, également, exprimer à travers vous, nos remerciements et félicitations au projet PACTE II dont les actions en faveur de la Cour constitutionnelle nous ont aidés à prendre les mesures structurelles et organisationnelles utiles pour l'accomplissement de notre mission et de trancher les questions de droit soulevées devant la Cour constitutionnelle.

Il nous importe, aujourd'hui, de consolider les acquis de ce long et complexe processus électoral, de parfaire les imperfections et dysfonctionnements en vue du prochain cycle électoral qui débutera en 2020. A cette fin, la Cour constitutionnelle espère pouvoir compter sur l'Union européenne pour un prolongement de ses actions en faveur de la Cour constitutionnelle.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de ma haute considération.


LOUTFI SOULAIMANE

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe



UNION DES COMORES

Unité – Solidarité – Développement



Commission Electorale Nationale Indépendante

Moroni, le 17/05/2016

A

Monsieur le Chef du projet PACTE II
David Le Notre

Objet : Prolongement du renforcement des capacités de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI).

Monsieur le Chef de projet,

Suite a l'organisation des élections présidentielles et des Gouverneurs des îles autonomes, et après consultation interne, il nous semble important de continuer et de renforcer le partenariat en place depuis plus de deux ans avec le Centre Européen d'Appui aux Elections (ECES) de façon a concrétiser sur le long terme le perfectionnement des capacités de la CENI. En effet, certaines améliorations s'avèrent nécessaires, notamment :

- La gestion du fichier électoral et sa pérennisation ;
- La communication institutionnelle interne et externe de la CENI ;
- Les relations de la CENI avec les partis politiques et autres acteurs participants aux élections ;
- Le cadre légal des élections qui a démontré ses limites lors des dernières élections ;
- L'encadrement légal interne à la CENI entre autre à travers son règlement intérieur ;
- Le travail de la CENI entre les cycles électoraux ;
- La structuration d'un secrétariat technique ;
- Des bonnes pratiques en ce qui a trait à la gestion des fonds des bailleurs.

La CENI voudrait voir ces domaines de prédilection, entre autre, faire partie des prochaines activités d'ECES dans les prochains mois et, le cas échéant, dans le cadre d'un futur programme de l'ECES de façon à fournir les outils nécessaires à cette CENI, pour la première fois

PACTE II
Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Élections au Comores
Evaluation Externe

permanente en Union des Comores, lui permettant d'améliorer sa capacité à mieux répondre aux attentes des électeurs comoriens et des partenaires aux élections.


Dans le même ordre d'idées, et à travers le projet PACTE II dans son volet international plus particulièrement, il me semblerait important, sinon nécessaire, d'organiser dans les plus brefs délais un séminaire entre, les Organismes de Gestion des Elections (OGE) de l'Océan Indien (Madagascar, Maurice et Seychelles) de façon à resserrer nos liens avec ces Commissions et d'approfondir les relations avec ces collègues avec qui nous partageons la même sphère géographique et qui sont regroupés sous l'égide de la Commission de l'Océan Indien (COI).

Ce séminaire permettrait de mettre en place les bases d'une collaboration pérenne. Qui plus est, ce premier pas entre OGE de l'Océan Indien pourrait être directement épaulé par la Commission de l'Océan Indien dans le cadre de son programme de paix et de sécurité. Les thèmes cités ci-dessus pourraient servir à l'élaboration d'un agenda commun pour le séminaire en question.

Comme nous serons présents lors du prochain séminaire du Réseau des Compétences Electorales Francophones (RECEF) à Tunis la semaine prochaine et que le Directeur Exécutif et Chef de Programme d'ECES y seront aussi pour présenter des études de cas sur le Burkina Faso et le Benin, j'espérerais que vous pourriez faciliter une rencontre à Tunis afin de consolider la mise en œuvre de ce projet.

Dans l'assurance de pouvoir compter sur votre habituelle collaboration, veuillez agréer Monsieur le Chef de projet, l'expression de mes sentiments les plus distingués.




Dr. DJAZA Ahmed Mohamed
Président de la CENI

Copie à :

- Mme Marjaana Sall, Chef de la Délégation de l'Union européenne en république de Maurice pour l'Union des Comores et la République des Seychelles
- M. Fabio Bargiacchi, Directeur Exécutif