

## **PACTE III – COMORES**

# **Projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale aux Comores**



## **EVALUATION EXTERNE**

**Thibaud Kurtz**

**Mars 2018**

## TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS ET ACRONYMES.....	3
REMERCIEMENTS.....	4
RÉSUMÉ EXÉCUTIF .....	4
INTRODUCTION.....	9
1. CONTEXTE DU PACTE III - COMORES ET PROBLEMATIQUE DE L'EVALUATION. 10	
1.1 Objectif de la mission d'évaluation externe du PACTE III – Comores et approche méthodologique .....	10
1.2 Contexte national de la mise en œuvre du PACTE III - Comores.....	11
1.3 Conception du projet de transfert de capacité et d'appropriation des outils en matière électorales aux Comores.....	14
2. PACTE III - COMORES AU REGARD DES CRITERES DE L'EVALUATION.....	20
2.1 Pertinence.....	21
2.2 Efficacité .....	27
2.3 Efficience .....	34
2.4 Impact.....	35
2.5 Viabilité .....	39
2.6 Évaluation du projet PACTE III – Comores selon les critères spécifiques à l'UE, financeur du projet .....	41
3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	46
3.6 Conclusions .....	46
3.7 Recommandations.....	49
ANNEXES .....	51
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	51
ANNEXE 2 : DOCUMENTATION CONSULTÉE .....	51
ANNEXE 3 : TERMES DE REFERENCE DE L'EVALUATION EXTERNE .....	51
ANNEXE 4 : EVALUATION DU CADRE LOGIQUE .....	51

## ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AU : Assemblée de l'Union des Comores  
CAD : Comité d'aide au développement de l'OCDE  
CCESPE : Cadre de Concertation, d'Échanges et de Suivi du processus électoral  
CECI : Commission Électorale Communale Indépendante  
CE : Commission européenne  
CEII : Commission Électorale Insulaire Indépendante  
CENI : Commission Électorale Nationale Indépendante  
CNEC : Commission Nationale Électorale des Comores  
CNEI : Commission Nationale Électorale Indépendante  
CNEIH : Commission Nationale Électorale Indépendante et d'Homologation  
CNTDE : Centre national de traitement des données électorales  
COI : Commission de l'Océan Indien  
CNPA : Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel  
CC : Cour Constitutionnelle  
CRC : Convention pour le Renouveau des Comores  
DGE : Direction Générale des Élections (dépendant du MIIDI)  
DUE : Délégation de l'Union européenne  
ECES : European Center for Electoral Support / Centre Européen d'Appui Électoral  
ECF SADC : *Electoral Commissions Forum – SADC* / Forum des Commissions Électorales de la SADC  
EIDHR/IEDDH : Européen 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)  
FED : Fonds Européen au Développement  
LEA : Ligue des États Arabes  
MIIDI : Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation chargé des relations avec les Institutions  
MOEI : Mission d'Observation Électorale Internationale  
MOEUA : Mission d'Observation Électorale de l'Union Africaine  
OBSELEC : Observatoire des Élections  
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique  
OGE : Organe de Gestion des Élections  
OG : Objectif Global  
OIF : Organisation Internationale de la Francophonie  
ONG : Organisation non Gouvernementale  
ONU : Organisation des Nations Unies  
OSC : Organisation de la Société Civile  
OS : Objectif Spécifique  
PACTE : Projet d'appui à la crédibilité et la transparence du processus électoral  
PIN : Programme Indicatif National  
PJ : Parti Juwa  
PMA : Pays les Moins Avancés  
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement  
PTF : Partenaires Techniques et Financiers  
RA : Résultat Attendu  
SADC : *Southern Africa Development Community* / Communauté de Développement de l'Afrique australe  
TDR : Termes de Reference  
UA : Union africaine

UDC : Union des Comores  
UPDC : Union pour le développement des Comores  
UE : Union européenne

## **REMERCIEMENTS**

L'auteur du rapport exprime sa reconnaissance et ses remerciements envers toutes les personnes l'ayant aidé à mener cette évaluation.

Il souhaite remercier particulièrement les différentes personnes rencontrées à Moroni parmi les institutions nationales chargées de l'organisation des élections.

Il souhaite également remercier tous les membres des équipes d'ECES du siège, à Bruxelles, Belgique, et du PACTE III à Moroni, aux Comores, qui ont permis de mettre en place la mission.

Il tient également à souligner que tous les acteurs rencontrés, comoriens et étrangers, ont exprimé leur fierté d'avoir pu contribuer à ce projet.

## **RÉSUMÉ EXÉCUTIF**

### **La mission d'évaluation externe**

Le présent rapport est le résultat d'une évaluation externe ayant pour but d'analyser les performances et les résultats du projet PACTE III. L'évaluateur s'est rendu aux Comores du 12 au 18 mars 2018. Au cours de cette mission et d'entretiens postérieurs, l'évaluateur a pu échanger avec les bénéficiaires et les principaux acteurs extérieurs au sujet du contexte de mise en œuvre, de la performance du projet et d'éventuelles recommandations futures.

L'évaluation était structurée selon les cinq principes d'évaluation de l'aide au développement du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), à savoir : (i) Pertinence ; (ii) Efficacité ; (iii) Efficience ; (iv) Impact ; et, (v) Viabilité.

Enfin, le projet étant financé par l'Union européenne (UE), l'évaluation devait également tenir compte de trois critères spécifiques à l'UE : (i) Cohérence ; (ii) Valeur ajoutée communautaire ; et, (iii) Visibilité.

Ce rapport contient des conclusions et propose des recommandations sur la base des leçons du projet pour améliorer la viabilité et consolider les acquis que PACTE III a pu engendrer.

### **Le projet PACTE III - Comores**

Le projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale, intitulé PACTE III a démarré le 24 mars 2017 et pris fin le 23 mars 2018. Il a été développé et mis en œuvre par ECES, le Centre Européen d'Appui Électoral, en consultation avec les autorités comoriennes et les institutions chargées des élections dans ce pays après les élections de 2015 et 2016. Ce projet a été entièrement financé par l'Union européenne. Il avait comme objectif global de contribuer au renforcement de la souveraineté électorale de l'Union des Comores à travers la consolidation des compétences techniques et opérationnelles aux institutions chargées des élections.

Le projet PACTE III avait également trois objectifs spécifiques : (i) contribuer au renforcement du cadre légal des institutions chargées des élections ; (ii) renforcer les capacités des institutions chargées des élections en matière électorale ; et, (iii) consolider les capacités et ressources techniques des institutions chargées des élections.

Ce projet disposait de sept résultats attendus : (i) un cadre légal des élections unifié et réformé est mis à disposition des institutions de l'Etat ; (ii) le cadre légal des médias en matière électorale est amélioré et mis à disposition des institutions de l'Etat ; (iii) un Comité de Coordination inter-institutionnelle est mis en place et il est opérationnel ; (iv) un Fonds de consolidation des acquis de la démocratie est mis en place et il est opérationnel ; (v) les capacités fonctionnelles –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- des organes électoraux sont renforcées ; (vi) des études techniques –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- sont mises à disposition des institutions chargées des élections ; et (vii) les sièges du CNTDE et du CNPA sont réhabilités et opérationnels.

### Évaluation et système de notation

Pour chacun des critères de l'OCDE et de l'UE, l'évaluateur a analysé quantitativement et qualitativement les résultats du projet se traduisant par un système de notation allant de 0 à 5. Plus la note s'approche de 5, et plus il démontre le succès du projet par rapport au critère évalué.

Note d'évaluation	Code couleur	Appréciation
5 (de 4,1 à 5)	Vert foncé	Très satisfaisant
4 (de 3,1 à 4)	Vert clair	Satisfaisant
3 (de 2,1 à 3)	Orange clair	Moyennement satisfaisant
2 (de 1,1 à 2)	Orange foncé	Insuffisant
1 (de 0 à 1)	Rouge	Échec

### Évaluation du projet PACTE III selon les critères de Pertinence, Efficacité, Efficience, Impact et Viabilité

#### - Pertinence

**4,66 : note moyenne de l'évaluation du critère de Pertinence – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme très pertinent, ses objectifs correspondant aux priorités du groupe d'acteurs bénéficiaires et du bailleur. Les activités menées et les résultats observés sont jugés compatibles avec la finalité globale et l'impact escompté.

#### - Efficacité

**4,49 : note moyenne du critère d'Efficacité – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme efficace, ses objectifs ayant été globalement réalisés, ayant plutôt bien pris en compte les principales raisons de réalisation et de non-réalisation des objectifs.

- **Efficiences**

**5 - note moyenne du critère d'Efficiences – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme efficace, l'utilisation des ressources (humaines, matérielles et financières) ayant été mises à disposition de manière appropriée pour atteindre les objectifs.

- **Impact**

**4,8 : note moyenne du critère d'Impact – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme ayant eu un fort impact positif, direct et indirect et ayant permis un changement concret pour les bénéficiaires du projet.

- **Viabilité**

**3,5 : note moyenne de l'évaluation du critère de Viabilité – satisfaisant mais à surveiller.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme plutôt viable. Les bienfaits du projet devraient perdurer après la finalisation et l'arrêt du financement. Toutefois il faudrait les surveiller du fait de l'existence de facteurs importants de non-viabilité externes au projet et inhérents aux Comores telle la faiblesse de l'État et de l'État de Droit.

**Évaluation du projet PACTE III selon les critères spécifiques de l'UE : Cohérence, Valeur ajoutée communautaire et Visibilité**

- **Cohérence**

**5 : note moyenne du critère de Cohérence – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme cohérent avec d'autres projets passés et les éventuels projets en cours dans le même domaine.

- **Valeur ajoutée communautaire**

**5 : note moyenne du critère de Valeur ajoutée communautaire – très satisfaisant**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme satisfaisant totalement à la valeur ajoutée communautaire, ayant démontré et renforcé le savoir-faire de l'UE, qui apparaît comme la seule actrice pouvant soutenir ce projet de cette manière.

- **Visibilité**

**4,5 : note moyenne de l'évaluation du critère de Visibilité - très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme ayant été visible aux yeux des spécialistes du secteur et globalement visible aux yeux du grand public, servant également la visibilité de l'UE auprès de ces deux publics-cibles.

### Conclusions principales

L'évaluateur externe propose dix-huit conclusions, dont six lui semblent essentielles :

**Conclusion 1 (C.1.)** Le projet PACTE III – Comores est évalué comme globalement pertinent, efficace, efficient, viable et avec un impact globalement positif, dans l'ensemble d'une grande qualité avec une équipe considérée comme attentive et à l'écoute par les acteurs comoriens et internationaux.

**C.2.** Le projet PACTE III a démontré une nouvelle fois la solidité de la méthode d'ECES à favoriser une approche d'expertise et du cycle électoral.

**C.3.** Le projet PACTE III – Comores a contribué de manières qualitative et quantitative à son objectif global de renforcement de la souveraineté électorale des Comores et globalement atteint ses trois objectifs spécifiques :

- Contribuer au renforcement du cadre légal des institutions chargées des élections ;
- Renforcer les capacités des institutions chargées des élections en matière électorale ; et,
- Consolider les capacités et ressources techniques des institutions chargées des élections.

Plusieurs institutions chargées des élections disposent à présent de fondations, qui demeurent fragiles, le CNPA, le CNDTE et la CENI en particulier.

**C.4.** Le projet PACTE III – Comores a contribué à la cohérence des actions de développement, à la valeur ajoutée communautaire et à la visibilité de l'Union européenne.

**C.5.** ECES a atteint d'excellents niveaux d'expérience, de connaissance et de reconnaissance dans le domaine démocratique et électoral aux Comores après trois projets depuis 2014. Il existe un risque de perte de ces acquis pour les Comores mais également pour le bailleur qu'est l'Union européenne, et qui ne dispose que d'un Bureau sur place, à l'équipe réduite, et non d'une Délégation. Toutefois, la durée individuelle des projets de moins 12 à 18 mois à chaque fois, constitue une contrainte à la viabilité des activités menées dans une approche de cycle électoral qui implique nécessairement un temps plus long. Une grande partie de la visibilité de l'UE aux Comores provient des activités menées par ECES et les projets PACTE. Le projet a été porté par un élan positif mais a été en partie ralenti fin 2017/début de 2018 par l'organisation des Assises nationales.

**C.6.** D'énormes progrès ont été réalisés aux Comores dans le domaine de la démocratie électorale depuis 2014 notamment et depuis la création de la CENI. Dans ce domaine, les progrès en matière de démocratisation ont été accompagnés par le PNUD, mais surtout par l'UE ces dernières années. Ces progrès ont besoin d'être consolidés car ils demeurent fragiles. Pour un éventuel nouveau projet d'appui, une diminution de l'unité de gestion et un soutien plus direct aux institutions chargées des élections sont envisageables. Il y a toujours un besoin, clairement exprimé par les différents acteurs comoriens, du maintien d'un appui-conseil et d'assistances techniques ponctuelles.

## Recommandations principales

Sur la base de ces conclusions principales et dans un esprit de contribution aux thèmes présentés par les termes de référence : (i) consolidation des acquis de la démocratie aux Comores, (ii) appui à ce pays dans sa recherche de souveraineté électorale et (iii) identification d'activités additionnelles potentielles pour de futurs projets aux Comores dans le domaine électoral et de la démocratisation ; l'évaluateur externe propose dix-huit recommandations, dont cinq lui semblent essentielles :

**Recommandation 1 (R.1).** Le Gouvernement des Comores devrait lancer dès que possible la procédure législative de débats et d'adoption des projets de loi sur le cadre juridique unifié et réformé des élections ainsi que portant sur la régulation des médias, et opérationnaliser le FOCAD dans un but de recherche de souveraineté électorale.

**R.2.** Le Gouvernement des Comores, les institutions comoriennes chargées des élections, ECES et l'UE devrait envisager conjointement la préparation et la mise en œuvre d'un nouveau projet dans un esprit de consultation et de recherche de souveraineté électorale se basant sur une approche d'expertise aux normes internationales du cycle électoral complet et de ses étapes : 1) Juridique ; 2) Planification et mise en œuvre ; 3) Formation et éducation ; 4) Enregistrement des électeurs ; 5) Campagne électorale ; 6) Opérations de vote et jour des élections ; 7) Vérification des résultats ; et, 8) Post-élections.

**R.3.** L'UE devrait soutenir un nouveau projet d'ECES sur un laps de temps plus long, incorporant les élections de 2020 et 2021 avec une stratégie de désengagement graduel de l'appui-conseil, d'expertise technique et d'appui budgétaire au bénéfice des institutions comoriennes chargées des élections.

**R.4.** Ce projet devrait contenir un nouveau pilier de renforcement de capacités visant à transformer l'expérience des personnels des institutions chargées des élections en expertise au moyen de formations diplômantes courtes et longues et de formations des formateurs.

**R.5.** Un tel projet devrait contenir un pilier de redevabilité et le développement des relations de confiance entre citoyens élus et citoyens électeurs sur les engagements des premiers et la consultation des seconds tout au long des mandatures. Le Parlement devrait être identifié parmi les bénéficiaires directs d'un tel projet ainsi que des Organisations de la Société Civile.

**Fin du Résumé Exécutif**

---



## INTRODUCTION

Le présent rapport fait suite à une mission de son auteur à Moroni, capitale de l'Union des Comores, du 12 au 18 mars 2018 et à des entretiens téléphoniques ayant eu lieu entre le 19 et le 23 mars 2018. L'auteur a eu l'opportunité de s'entretenir avec un échantillon représentatif d'acteurs nationaux et internationaux concernant le projet PACTE III – Comores de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale aux Comores.

Suite à la fin du cycle électoral précédent, municipales et législatives en 2015, Président de l'Union et Gouverneurs des îles autonomes en 2016, le Gouvernement comorien a réalisé une évaluation du processus électoral. Cette évaluation avait pour objectif de retenir les leçons du précédent cycle ainsi que de préparer l'organisation d'élections démocratiques, crédibles, transparentes et apaisées au cours du prochain cycle de 2017-2021. Cette évaluation a suivi l'approche méthodologique des standards internationaux. Elle a été réalisée sous l'égide du Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation et des relations avec les Institutions (MIIDI) et de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) avec la participation de toutes les institutions de l'État chargées des élections, ainsi que les acteurs-clés nationaux que sont les organisations de la société civile, des médias et des partis politiques. Cette évaluation a été appuyée par le Centre Européen d'Appui Électoral (ECES) présent dans le pays depuis août 2014 au moyen de deux projets d'appui à la crédibilité et la transparence du processus électoral (PACTE I et II), financés par l'Union européenne (UE). Le Système des Nations Unies, via le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a également appuyé l'évaluation. Ce processus a permis de développer des plans d'actions et un rapport d'évaluation, présenté en décembre 2016.

Sur la base des recommandations prioritaires de cette évaluation, les institutions comoriennes chargées des élections (MIIDI, CENI, Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel : CNPA) ont demandé l'assistance de l'UE. ECES a organisé des réunions de consultation avec ces acteurs comoriens et avec l'UE afin d'identifier les activités à mettre en place au plus près des besoins locaux. Les objectifs et les résultats attendus ont été développés et validés par chaque institution bénéficiaire avant l'approbation définitive. Sur la base de ces échanges et de ces travaux inclusifs, ECES a proposé en novembre 2016, un projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale. Ce projet a été accepté par les autorités nationales. L'UE a accepté de le financer au moyen du Fonds Européen au Développement (FED). Le projet a démarré ses activités en Union des Comores le 24 mars 2017 et les a conclues le 23 mars 2018 avec comme objectif global de contribuer au renforcement de la souveraineté électorale de l'Union des Comores à travers la consolidation des compétences techniques et opérationnelles aux institutions chargées des élections.

Le projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale aux Comores (PACTE III – Comores) a été conçu afin de répondre aux besoins identifiés par les institutions des Comores chargées des élections. La méthodologie de conception et de planification du projet PACTE III reposait sur l'approche du cycle électoral avec des activités spécifiques mises en œuvre pendant la période post-électorale.

Cette évaluation externe vise à analyser les performances et les résultats du projet PACTE III en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de ses activités et du contexte de sa mise en œuvre. L'évaluation vise également à identifier les principales leçons apprises et les recommandations pour une éventuelle suite du projet afin d'assurer la pérennité des actions entreprises. Il s'agit également de déterminer si le projet a été mis en œuvre d'une façon efficace et efficiente. Ainsi, l'évaluation sert à vérifier si les différentes composantes du projet ont été exécutées conformément aux conditions stipulées et si les résultats attendus ont été atteints. Elle préconise également des recommandations relatives à la performance, l'impact et la viabilité. Le rapport inclut une analyse du degré

d'appropriation des actions par les bénéficiaires et les partenaires concernés et identifie des recommandations pour une appropriation optimale.

## **1. CONTEXTE DU PACTE III - COMORES ET PROBLEMATIQUE DE L'ÉVALUATION**

### **1.1 Objectif de la mission d'évaluation externe du PACTE III – Comores et approche méthodologique**

D'après les termes de référence, l'objectif de l'évaluation finale est d'analyser les performances et les résultats du projet PACTE III en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de ses activités et du contexte de sa mise en œuvre. L'évaluation vise également à identifier les principales leçons apprises et recommandations pour une éventuelle suite du projet afin d'assurer la pérennité des actions entreprises. Il s'agit également de déterminer si le projet a été mis en œuvre d'une façon efficace et efficiente. Ainsi, l'évaluation sert à vérifier si les différentes composantes du projet ont été exécutées conformément aux conditions présentées et si les résultats attendus ont été atteints. A ce propos, l'évaluateur a rencontré une majorité des interlocuteurs pertinents, les bénéficiaires du projet, les partenaires de mise en œuvre, des acteurs internationaux travaillant dans le secteur de la gouvernance démocratique et le bailleur de fonds, pour la collecte des informations nécessaires à la réalisation du rapport d'évaluation externe.

L'approche méthodologique de l'évaluation est en conformité avec les lignes directrices de la Gestion du Cycle de Projet et de la méthodologie d'évaluation de la Commission européenne (CE). L'évaluation se base sur une approche participative qui inclue les différents bénéficiaires et acteurs impliqués dans le projet. Elle est 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).

Il s'agit ainsi d'évaluer le projet selon les principes suivants :

a. Pertinence.

Dans quelle mesure les objectifs du projet correspondent aux priorités et aux politiques du groupe ciblé, des partenaires et du bailleur du projet et est-ce que les activités menées et les résultats observés sont-ils compatibles avec la finalité globale et l'impact escompté ?

b. Efficacité.

Dans quelle mesure les objectifs du projet ont été réalisés et quelles ont été les principales raisons de la réalisation ou de la non-réalisation des objectifs ?

c. Efficience.

Dans quelle mesure les ressources (humaines, matérielles et financières) mises à disposition ont été utilisées de manière appropriée pour atteindre les objectifs préconisés ?

d. Impact.

Quelles sont les conséquences/effets (positifs et négatifs, directs ou indirects, intentionnels ou non) du projet et comment s'expliquent-ils ? L'évaluation doit prendre en considération les résultats souhaités et les résultats involontaires, de même que les impacts positifs et négatifs de facteurs externes, tels que le contexte politique et électoral, les conditions financières, etc. Quel changement concret l'activité concernée a-t-elle apporté aux bénéficiaires ?

e. Viabilité.

Dans quelle mesure les bienfaits résultant du projet perdurent-ils après la finalisation du projet et l'arrêt du financement ? Quels sont les principaux facteurs qui influent sur la viabilité ou la non- viabilité du projet ?

Le rapport doit par ailleurs, mettre en exergue les aspects liés :

- Au développement et transfert des capacités ;
- À la pérennisation des acquis des bénéficiaires ;
- À l'innovation de l'intervention et la valeur ajoutée dans la réalisation du cycle électoral ;
- À la prise en compte de la dimension genre ;
- À l'identification d'activités additionnelles potentielles pour de futurs projets aux Comores dans le domaine électoral et de la démocratisation.

Le rapport doit également évaluer le projet selon les critères spécifiques aux projets de l'Union européenne (UE), financeur du projet :

- Cohérence : ce critère vise à apprécier la mesure dans laquelle les activités mises en œuvre au titre projet 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 partenaires internationaux et les politiques de l'Union des Comores ;
- Valeur ajoutée communautaire : ce critère permet de mesurer la complémentarité projet avec les interventions des États-membres de l'UE aux Comores ; et,
- Visibilité : ce critère vise à apprécier la stratégie et les activités du projet 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).

L'évaluateur externe a développé un système de notation d'évaluation des critères et d'appréciation qui sont expliquées au début du chapitre de la deuxième partie de ce rapport et à l'Annexe 4. Pour chacun de ces critères, l'évaluateur a réalisé une analyse quantitative et qualitative qui a été également traduite par une notation sur 5. Sur cette échelle de notation, plus le score est élevé (et s'approche de 5), et plus il démontre le succès du projet par rapport au critère évalué.

Les annexes du présent rapport incluent une liste des documents consultés et des personnes interviewées.

## **1.2 Contexte national de la mise en œuvre du PACTE III - Comores**

L'Union des Comores est un archipel de l'Océan Indien, situé dans le canal du Mozambique. Le pays compte une population estimée à 800 000 habitants avec un Indice de Développement Humain faible de 0.497, à la 160<sup>ème</sup> position sur 188 pays de cet Indice (PNUD, [2016](#)) et à la 30<sup>ème</sup> position en Afrique de l'Indice de Gouvernance de la Fondation Mo Ibrahim ([2017](#)). La densité est estimée à 390 habitants/km<sup>2</sup> et la croissance démographique à 2,4% par an, l'espérance de vie à 62 ans pour les hommes et 66 ans pour les femmes à la naissance en 2017 selon les données des Nations Unies. Le pays est membre de la Ligue des États Arabes (LEA), de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Union Africaine (UA) et a rejoint la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (plus connue sous son acronyme anglais SADC pour *Southern African Development*

*Community*) comme observateur en août 2017, avant de devenir membre à part entière normalement en août 2018.

Les Comores sont devenues indépendantes en 1975 de la France, pays où il y a toujours une forte présence de la diaspora comorienne, estimée à environ 300 000 personnes. L'Union des Comores est selon sa Constitution composée de quatre îles autonomes : Grande Comore, Anjouan, Mohéli et Mayotte. Cette dernière est à l'origine d'un conflit frontalier avec l'ancienne puissance coloniale. En effet, Mayotte n'a pas rejoint les Comores à l'indépendance, mais est même devenue un département français en 2011 suite à un référendum organisé sur place en 2009.

Selon le Programme Indicatif National (PIN) du 11<sup>e</sup> Fonds Européen au Développement (FED) 2014-2020, l'Union des Comores est considérée comme « un pays fragile », un des Pays les Moins Avancés (PMA) « *caractérisé par une faible intégration nationale et une administration encore en construction après des décennies de coups d'états et de crises séparatistes récurrentes* ». Ce pays est également décrit selon une étude de fragilité conclue en 2014, et citée dans le PIN, comme étant « *à un niveau faible de résilience – entre sortie de crise et reconstruction* ». Il est considéré comme « *un des maillons fragiles de la région de l'Océan Indien/Afrique orientale, laquelle se trouve confrontée à plusieurs défis tant du point de vue politique (...) qu'économique.* »

L'Union des Comores est officiellement une république (article premier de la Constitution). Le système juridique est basé sur la loi islamique et le code civil français. Au cours des deux dernières décennies, les Comores ont adopté un accord de paix en 2001, dit de « Fomboni », une nouvelle Constitution en 2001, modifiée en 2009 et 2014. Ce pays a également connu trois transitions démocratiques successives 2006, 2011 et 2016, et ses premières élections municipales en 2015. Ces évolutions tendent à démontrer que la consolidation de la démocratie est sur la bonne voie. A ce titre, il est également important d'évoquer deux anecdotes éclairantes. Tout d'abord, un exemple illustrant le respect de l'État de droit : l'ancien Président Ahmed Abdallah Sambi (2006-2011) a accepté la décision de la Cour Constitutionnelle ne lui permettant pas de se présenter à la présidentielle de 2016. Deuxièmement, un exemple concernant la culture démocratique : Ikililou Dhoinine, Président sortant, a assisté à l'inauguration de son successeur, Azali Assoumani, bien que ce dernier ait battu le candidat soutenu par I. Dhoinine pendant la présidentielle de 2016.

Toutefois, La crise séparatiste de 2007-2008, les accusations de tentatives de coup d'Etat en 2011 et la tentative de coup d'Etat en 2013, ainsi que les tensions élevées autour des élections présidentielles de 2016 au cours du « troisième tour<sup>1</sup> » sont autant d'indices de la fragilité politique et sécuritaire des Comores.

Chacune des trois îles, Grande Comore, Anjouan et Mohéli, dispose d'un Parlement avec un nombre différent d'élus selon les populations de chaque île : l'assemblée de Grande Comore compte vingt membres, l'assemblée d'Anjouan vingt-cinq membres et l'assemblée de Mohéli 10 membres. Les membres sont élus pour cinq ans. Les dernières élections ont eu lieu en 2016. Les prochaines sont prévues pour 2021.

Chaque île dispose d'un Gouverneur qui dirige le Gouvernement insulaire, de communes et de préfectures. Les îles sont largement autonome concernant l'économie, les impôts, la santé, la justice. Au niveau fédéral, l'assemblée de l'Union est composée de trente-trois députés. Vingt-quatre sont élus au suffrage universel direct par circonscription sur chaque

---

<sup>1</sup> Treize bureaux de vote ont été saccagés sur l'île d'Anjouan, empêchant le bon déroulement du vote. Il fut décidé par la Cour Constitutionnelle de réorganiser un jour d'élection pour ces treize bureaux sans faire revoter les autres bureaux du pays. Le nombre d'électeurs inscrits dans ces treize bureaux était plus important que l'écart entre les deux finalistes à l'issue du second tour. Cet épisode fut surnommé « troisième tour ».

île, (quatre à Mohéli, neuf à Anjouan et onze à Grande Comore), et neuf sont élus au suffrage indirect (trois élus par île). Les dernières élections législatives ont eu lieu en 2015. Les membres sont élus pour cinq ans et les prochaines élections sont prévues pour 2020.

Le pouvoir judiciaire est indépendant du législatif et de l'exécutif. La Cour suprême est la haute juridiction. La Cour Constitutionnelle a été mise en place en septembre 2006. Elle 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. Cependant, depuis l'arrivée à leurs termes des mandats de cinq juges en juin 2017, la Cour ne dispose plus du quorum pour fonctionner. Le Président de l'Union n'a pas nommé de candidats et n'a pas organisé de cérémonie de serments pour les juges nommés par les Gouverneurs des îles.

Suite à la crise sécessionniste d'Anjouan en 2007-2008, la révision Constitutionnelle de 2009 a renforcé les pouvoirs du Président de l'Union par rapport aux autres institutions comoriennes élues. Le nombre de représentants des îles autonomes a notamment été réduit et la dénomination des Chefs des exécutifs insulaires a été modifié, passant de « Président » à « Gouverneur ».

En 2010, la stabilité politique des Comores a de nouveau été remise en cause avec la décision du Président Sambi de prolonger de 18 mois son mandat qui arrivait à son terme le 26 mai. Cette crise politique fut résolue grâce à la médiation de l'UA, 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 Iles 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, comme le rappelait le rapport d'évaluation du PACTE II.

Le Chef de l'État est un Président élu au suffrage universel direct. La dernière élection a eu lieu en 2016 et a été remportée par Azali Assoumani avec 41,43% au second tour. Ancien colonel, A. Assoumani avait déjà dirigé le pays entre 1999 et janvier 2002, puis de mai 2002 à 2006. Originaire de Grande Comore son élection respecte la rotation entre les îles décidée par les accords de Fomboni. Cependant, l'épisode dit du « troisième tour » apporta son lot de tensions politiques. Treize bureaux de vote furent saccagés pendant le second tour de l'élection présidentielle de 2016. Il fut décidé par la Cour Constitutionnelle d'autoriser un vote ultérieur dans ces treize bureaux. A. Assoumani resta en tête devant le candidat du parti au pouvoir, Ikililou Dhoinine, 39,66%, l'Union pour le développement des Comores (UPDC). Les prochaines élections devraient avoir lieu en 2020 : pour les législatives et les municipales ; et, 2021 : pour les présidentielles et celles des îles. L'article 13 de la nouvelle constitution prévoit que Le Président et les Vice-Présidents sont élus pour un mandat renouvelable de quatre ans mais la Présidence est tournante entre les îles. Les élections présidentielles sont précédées par des primaires organisées sur chaque île.

Le paysage politique comorien est très diffus. Les deux principaux partis disposent de quinze députés sur les vingt-quatre élus : huit pour l'UPDC et sept pour le Parti Juwa (PJ). Le parti du Président Assoumani, la Convention pour le Renouveau des Comores (CRC), ne dispose que de deux sièges.

Lors de son message à la Nation le 6 juillet 2017, le Président de l'Union des Comores A. Assoumani, annonce son projet d'organiser des Assises nationales pour faire le bilan des 42 ans d'indépendance et depuis l'accord-cadre de Fomboni de 2001. Une mission de consultation est mise en place en décembre 2017 et les Assises sont organisées en février

2018. Plusieurs partis politiques d'opposition au Président A. Assoumani ont exprimé leurs désaccords avec l'organisation des Assises. Un meeting de l'opposition contre ces Assises, début février 2018, n'a pu être organisé, empêché par les forces de l'ordre. La demande de l'organisation de cet événement trouve ses racines dans une demande du « Mouvement du 11 août » constitué plusieurs organisations de jeunesse. Ce Mouvement s'est créé en août 2015 en réaction au départ de la délégation des Comores des jeux des îles de l'Océan Indien le même mois après que la délégation de Mayotte ait défilé avec le drapeau français pendant la cérémonie d'ouverture. Pour rappel, les Comores sont un pays à la population très jeune. L'âge médian est de 19,7 ans selon les chiffres du PNUD de 2016<sup>2</sup>.

Aux Assises de février 2018, plusieurs recommandations de modifications ont été formulées, notamment par les représentants du CRC, le parti du président. La rotation présidentielle pourrait être réformée. Elle ne serait plus automatique tous les cinq ans. Le mandat présidentiel pourrait passer de cinq à sept ans pendant la mandature actuelle. Ce mandat pourrait également devenir renouvelable. Enfin, une refonte du système de vice-présidences a aussi été évoquée, basée actuellement sur les origines insulaires, il pourrait être remplacé par un système de gouverneurs nommés par le président de l'Union<sup>3</sup>. Le 15 mars 2018, le ministre de l'intérieur, en charge des élections, évoquait dans le journal gouvernemental, Al-Watwan, la volonté du Gouvernement d'organiser un référendum constitutionnel tenant compte des recommandations des Assises nationales. Les recommandations finales ne sont pas encore publiques.

Ce processus est très suivi par les acteurs internationaux s'intéressant aux Comores. Ainsi, en novembre 2017, le sous-secrétaire général des Nations Unies, Haile Menkerios, s'est rendu à Moroni et a notamment rencontré le Président Assoumani pour évoquer les Assises.

Au sujet du genre, la situation aux Comores compte parmi les pires en Afrique et au monde en termes de représentation politique des femmes. Il n'y a qu'une seule élue députée sur trente-trois en 2015 et une seule candidate aux primaires des présidentielles.

Suite aux élections de 2016, plusieurs accusations de détournements financiers et de mauvaise gestion ont ciblé la Commission Électorale. Quatre membres de la CENI ont été arrêtés, dont le président, en octobre 2016. Ils ont ensuite été libérés et n'ont pas été condamnés. Ils sont à nouveau en place.

Le Gouvernement comorien a décidé en lien avec les institutions chargées des élections et des acteurs internationaux (UE, PNUD) d'organiser une évaluation de ces élections. Ce processus avait pour objectif de contribuer à la souveraineté électorale et à la préparation de l'organisation d'élections démocratiques, crédibles, transparentes et apaisées au cours du prochain cycle de 2017-2021. Ce processus a impliqué entre septembre et novembre 2016 le Ministère de l'Intérieur, la CENI, ainsi que des organisations de la société civile, des médias et des partis politiques. Il a été appuyé par ECES et le PNUD. C'est sur la base des recommandations de ce processus d'évaluation que le projet PACTE III a été conçu.

### **1.3 Conception du projet de transfert de capacité et d'appropriation des outils en matière électorales aux Comores**

- **Contexte préalable de la conception PACTE I & II, évaluation gouvernementale des élections de 2015/2016 et recherche de souveraineté électorale :**

PACTE III intervient après deux projets successifs d'appui aux processus électoraux : PACTE I et PACTE II entre 2014 et 2016, financés par l'UE. Ces deux projets ont été mis en

<sup>2</sup> <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/COM>

<sup>3</sup> Source : the Economist Intelligence Unit

œuvre par le Centre Européen d'Appui Électoral (plus connu sous son acronyme anglais « ECES » pour « *European Centre for Electoral Support* »).

Le rapport d'évaluation du projet PACTE II notait : « *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 autres 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. »*

Le rapport d'évaluation du PACTE II concluait en juin 2016 : « *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. »*

Le Président et le Gouvernement comoriens ont décidé d'évaluer le processus menant aux élections de 2015 et 2016. Cette évaluation a été effectuée sous l'égide du Ministère de l'Intérieur et de la CENI, en lien avec les autres institutions chargées des élections (CNPA, Cour Constitutionnelle), et les acteurs-clés impliqués dans les élections (partis politiques, organisations de la société civile et médias). Ce processus a été facilité par deux acteurs internationaux : l'UE et le PNUD, qui ont également fourni un appui technique permettant de développer des plans d'actions. Ce processus avait pour objectif de contribuer à la souveraineté électorale et à la préparation de l'organisation d'élections démocratiques, crédibles, transparentes et apaisées au cours du prochain cycle de 2017-2021. Ce processus s'est déroulé entre septembre et novembre 2016. Un rapport d'évaluation a été publié en décembre 2016.

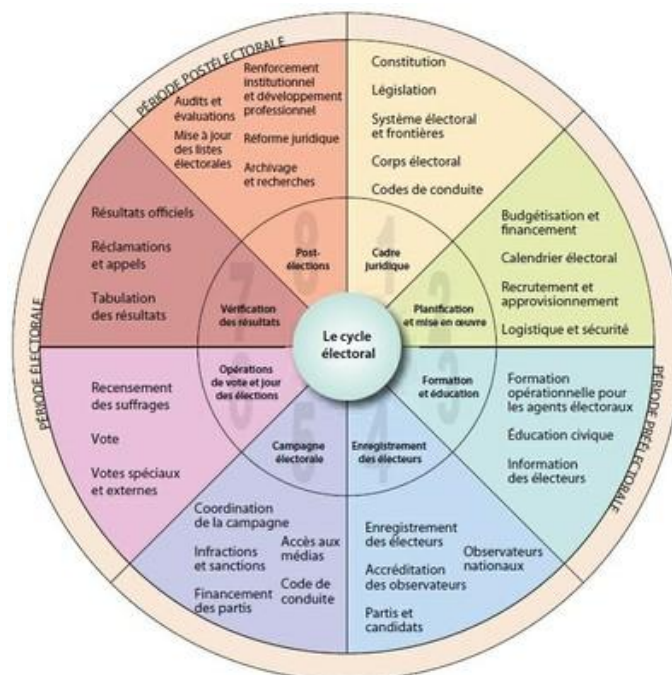
Sur la base des recommandations prioritaires de cette évaluation, les institutions comoriennes chargées des élections (MIIDI, CENI, CNPA) ont demandé l'assistance de l'UE. ECES a organisé des réunions de consultation avec ces acteurs comoriens et avec l'UE afin d'identifier les activités à mettre en place au plus près des besoins locaux. Les objectifs et les résultats attendus ont été développés et validés par chaque institution bénéficiaire avant l'approbation définitive. Sur la base de ces échanges et de ces travaux inclusifs, ECES a proposé en novembre 2016, un projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale. Ce projet a été accepté par les autorités nationales. L'UE a accepté de le financer au moyen du Fonds Européen au Développement (FED). Le projet a démarré ses activités en Union des Comores le 24 mars 2017.

Le Centre Européen d'Appui Électoral - ECES est le maître d'œuvre du projet PACTE III. ECES est une Fondation privée belge sans but lucratif qui met en œuvre des activités et des projets dans le domaine de l'appui électoral à l'international.

- **Approche du cycle électoral :**

Le Projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale aux Comores (PACTE III – Comores) a été conçu afin de répondre aux besoins identifiés par les

institutions des Comores chargées des élections. La méthodologie de conception et de planification du projet PACTE III reposait sur l'approche du cycle électoral avec des activités spécifiques mises en œuvre pendant les séquences post-électorale (8/8), juridique (1/8), planification et mise en œuvre (2/8). Cette approche voulue par les autorités comoriennes s'inscrit dans une démarche de long-terme où les élections ne sont pas un évènement ad hoc mais s'inscrivent dans un processus long impliquant huit séquences et toute une série d'activités de préparations, d'évaluations et de réformes.



Source : [ACE project](#)

- **Le soutien européen :**

Le projet a bénéficié d'une subvention à 100% de l'Union européenne au titre du FED. Il est référencé en tant que « Contrat de subvention ECES N° 2017/384-630 ». La proposition de projet d'ECES a été acceptée le 29 mai 2017 par l'UE pour un montant initial de 818 960,75 €.

En juin 2017, un avenant a été signé (le 2 juin par l'UE et le 6 juin par ECES) fixant rétroactivement la date d'éligibilité des activités au 24 mars 2017. Un deuxième avenant a été signé le 14 décembre 2017 par l'UE et le 12 janvier 2018 par ECES permettant une extension sans coût additionnel du projet et en fixant la date de fin au 23 mars 2018. ECES a démarré le projet sur ses fonds propres avant l'accord définitif de l'octroi du financement par l'UE.

Les objectifs du projet sont conformes aux priorités de l'UE telles qu'identifiées dans le Programme Indicatif National des Comores pour la période 2014-2020. Ce document développé par l'UE et le Gouvernement des Comores a identifié le secteur de la Gouvernance comme prioritaire pour la coopération européenne avec ce pays. L'objectif général est de « renforcer la légitimité, la transparence et l'efficacité de l'État afin de dépasser la fragilité politique et économique ». L'objectif spécifique est de « renforcer les fondamentaux d'une bonne gouvernance politique et financière et l'État de droit, en



*soutenant les réformes engagées dans le domaine électoral, de la justice et des finances publiques.* » Le premier résultat attendu est : « *le processus de démocratisation est consolidé et l'organisation des élections libres, transparents et crédibles* » au moyen d'un appui dégressif jusqu'en 2020.

- **Bénéficiaires :**

Les bénéficiaires prévus par le projet étaient : le Ministère de l'Intérieur -Direction Générale des Élections (DGE) et Centre National de Traitement des Données Électorales (CNTDE)- ; la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) ; le Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel (CNPA) ; la Cour Constitutionnelle et le Comité de Coordination.

In fine, la société comorienne, les citoyens et la population dans son ensemble étaient considérés comme les bénéficiaires finaux.

- **Coordination et stratégie :**

Le projet a été proposé conjointement avec les acteurs-clés chargés des élections aux Comores et a impliqué ces acteurs tout au long du processus, notamment au moyen du Comité de Coordination inter-institutionnelle, résultat 2.1.

Le projet a été conçu sur la base des échanges avec les institutions chargées des élections, notamment le ministère de l'intérieur, la CENI, le CNPA et la Cour Constitutionnelle. Ces quatre institutions ont envoyé des requêtes de demande d'assistance. Le projet s'est inscrit dans un cadre concerté multidimensionnel et multi-acteurs pendant sa mise en œuvre, ainsi que pendant les phases préalables de programmation, identification et formulation.

En décembre 2017, un avenant au projet est signé, intégrant notamment de nouvelles activités comme des notes techniques sur l'intégration des droits humains et de principes de la démocratie dans la préparation et le déroulement des Assises nationales.

- **Objectif global, objectifs spécifiques, résultats attendus et activités :**

Le projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale (PACTE III) a démarré le 24 mars 2017 et a pris fin le 23 mars 2018. Il avait comme objectif global de contribuer au renforcement de la souveraineté électorale de l'Union des Comores à travers la consolidation des compétences techniques et opérationnelles aux institutions chargées des élections. Plus spécifiquement il y a trois objectifs spécifiques :

- (i) Contribuer au renforcement du cadre légal des institutions chargées des élections ;
- (ii) Renforcer les capacités des institutions chargées des élections en matière électorale ; et,
- (iii) Consolider les capacités et ressources techniques des institutions chargées des élections.

Il y a également sept résultats attendus :

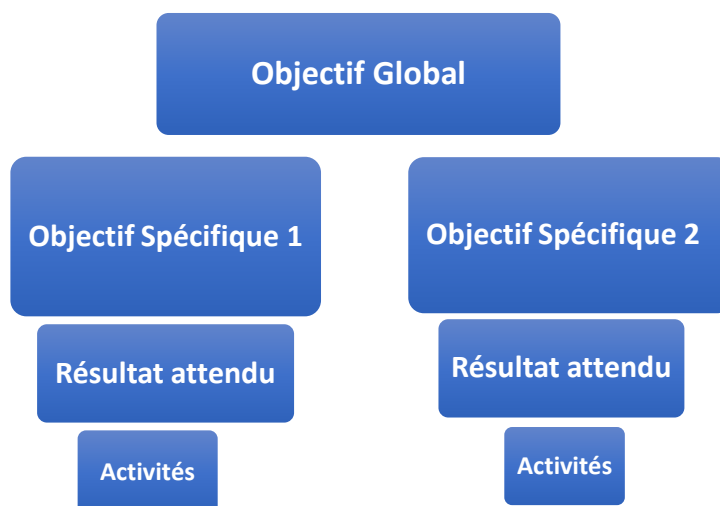
- (i) Un cadre légal des élections unifié et réformé est mis à disposition des institutions de l'État ;
- (ii) Le cadre légal des médias en matière électorale est amélioré et mis à disposition des institutions de l'État ;
- (iii) Un Comité de Coordination inter-institutionnelle est mis en place et il est opérationnel ;
- (iv) Un Fonds de consolidation des acquis de la démocratie est mis en place et il est opérationnel ;
- (v) Les capacités fonctionnelles –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- des organes électoraux sont renforcées ;

- (vi) Des études techniques –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- sont mises à disposition des institutions chargées des élections ; et,
- (vii) Les sièges du CNTDE et du CNPA sont réhabilités et opérationnels.

Voici le tableau récapitulatif de l'action du projet, extrait du document de projet :

<b>Titre de l'action</b>	<b>Projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale.</b>
<b>Lieu de l'action</b>	Union des Comores
<b>Durée totale de l'action</b>	12 mois
<b>Objectifs de l'action</b>	<p><b>L'objectif global</b> du programme : Contribuer au renforcement de la souveraineté électorale de l'Union des Comores à travers la consolidation des compétences techniques et opérationnelles aux institutions chargées des élections</p> <p><b>Objectifs spécifiques :</b></p> <p><b>OS1 Volet politique et juridique :</b> Contribuer au renforcement du cadre légal des institutions chargées des élections.  <b>OS2 Volet institutionnel et administratif :</b> Renforcer les capacités des institutions chargées des élections en matière de gestion électorale.  <b>OS3 Volet technique :</b> Consolider les capacités et ressources techniques des institutions chargées des élections.</p>
<b>Bénéficiaires</b>	Le Ministère de l'Intérieur -Direction Générale des Elections (DGE) et Centre National de Traitement des Données Electorales (CNTDE)- ; la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) ; le Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel (CNPA) ; la Cour Constitutionnelle et le Comité de Coordination.
<b>Bénéficiaires finaux</b>	La société comorienne, les citoyens et la population dans son ensemble
<b>Principaux résultats estimés</b>	<p><b>R.1.1</b> Un cadre légal des élections unifié et réformé est mis à disposition des institutions de l'Etat.</p> <p><b>R.1.2</b> Le cadre légal des médias en matière électorale est amélioré et mis à disposition des institutions de l'Etat.</p> <p><b>R.2.1.</b> Un Comité de Coordination inter-institutionnelle est mis en place et il est opérationnel.</p> <p><b>R.2.2</b> Un Fonds de consolidation des acquis de la démocratie est mis en place et il est opérationnel.</p> <p><b>R.2.3</b> Les capacités fonctionnelles –<i>opérationnelles, logistiques et de gestion</i>- des organes électoraux sont renforcées.</p> <p><b>R.3.1</b> Des études techniques– <i>stratégiques, budgétaires, opérationnelles</i>- sont mises à disposition des institutions chargées des élections.</p> <p><b>R.3.2</b> Les sièges du CNTDE et du CNPA sont réhabilités et opérationnels.</p>

Le projet a été imaginé avec un objectif global à atteindre, reposant sur des objectifs spécifiques qui dépendent de résultats attendus basés sur des activités.



Voici un tableau de récapitulation de l'objectif global, ses objectifs spécifiques, leurs résultats attendus et leurs activités.

Objectifs spécifiques (OS)	Résultats Attendus (RA)	Activités (A)
<b>OS 1 : Contribuer au renforcement du cadre légal des institutions chargées des élections.</b>	RA 1.1 Un cadre légal des élections unifié et réformé est mis à disposition des institutions de l'État.	A 1.1.1 Assistance technique pour la rédaction d'une proposition de loi du cadre légal des élections.  A 1.1.2 Trois ateliers de concertation sur la proposition de loi du cadre légal des élections.  A 1.1.3 Un module de formation aux institutions étatiques et non étatiques sur le nouveau cadre légal des élections.  A 1.1.4 Vulgarisation de l'information et sensibilisation de la population comorienne.
	RA 1.2 Le cadre légal des médias en matière électorale est amélioré et mis à disposition des institutions de l'État.	A 1.2.1 Assistance technique pour la rédaction d'une proposition de loi du cadre légal des médias.  A 1.2.2 Un module de formation aux institutions étatiques et non étatiques sur le nouveau cadre légal des médias.
<b>OS 2 : Renforcer les capacités des institutions chargées des élections en</b>	RA 2.1 Un Comité de Coordination inter-institutionnelle est mis en place	A 2.1.1 Assistance technique pour la mise en place opérationnelle d'un Comité de

<b>matière électorale.</b>	et il est opérationnel.	<p>Coordination.</p> <p>A 2.1.2 Assistance technique à la Commission de rédaction législative.</p> <p>A 2.1.3 Assistance technique à la Commission d'éthique et de bonne gouvernance : Réalisation des enquêtes et des études spécialisées</p>
	RA 2.2 Un Fonds de Consolidation des Acquis de la Démocratie est mis en place et il est opérationnel.	A 2.2.1 Assistance technique pour la mise en place d'un Fonds « des acquis de la démocratie » opérationnel.
	RA 2.3 Les capacités fonctionnelles –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- des organes électoraux sont renforcées.	<p>A 2.3.1 Élaboration d'un guide des opérations électorales.</p> <p>A 2.3.2 Formations spécifiques en opérations électorales aux institutions chargées des élections.</p> <p>A 2.3.3 Assistance technique sur le contentieux électoral à la Cour Constitutionnelle.</p> <p>A 2.3.4 Assistance technique au secrétariat technique permanent de la CENI.</p> <p>A 2.3.5 Assistance technique au CNPA.</p>
<b>OS 3 : Consolider les capacités et ressources techniques des institutions chargées des élections.</b>	RA 3.1 Des études techniques –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- sont mises à disposition des institutions chargées des élections.	A 3.1.1 Réalisation des études spécialisées sur l'organisation des élections.
	RA 3.2 Les sièges du CNTDE et du CNPA sont réhabilités et opérationnels.	A 3.2.1 La réhabilitation d'un bâtiment hébergeant le CNTDE et renforcement des structures du CNPA.

## 2. PACTE III - COMORES AU REGARD DES CRITERES DE L'EVALUATION

En termes de méthodologie d'évaluation l'évaluateur a repris les cinq critères présentés dans les termes de référence (PEEIV) : (i) Pertinence ; (ii) Efficacité ; (iii) Efficience (iv) Impact ; et, (v) Viabilité. Pour chaque critère, les termes de référence présentaient des questions auxquelles une réponse a été apportée sur base des analyses de documents, articles de presse, des différentes productions du projet et des entretiens menés aux Comores et par téléphone avec les parties prenantes pertinentes. Chaque critère a été divisé par les questions des termes de référence. Une réponse argumentée et contextualisée est apportée à chaque question qui obtient une note d'évaluation et un code couleur.

Pour chaque critère, la note d'évaluation provient de la moyenne des notes de réponses obtenues à chaque question.

La grille d'évaluation des questions des critères s'applique ainsi :

Note d'évaluation	Code couleur	Appréciation
5 (de 4,1 à 5)	Vert foncé	Très satisfaisant
4 (de 3,1 à 4)	Vert clair	Satisfaisant
3 (de 2,1 à 3)	Orange clair	Moyennement satisfaisant
2 (de 1,1 à 2)	Orange foncé	Insuffisant
1 (de 0 à 1)	Rouge	Échec

Un travail similaire d'évaluation du cadre logique a été effectué par l'évaluateur et est annexé au rapport. Ce travail a nourri l'évaluation du projet selon les cinq critères PEEIV et notamment l'efficacité et l'impact du projet, la réalisation des résultats attendus, des objectifs spécifiques et de l'objectif global.

Voici l'évaluation du projet PACTE III – Comores selon les cinq critères d'évaluation PEEIV.

## 2.1 Pertinence

**4,66 : note moyenne de l'évaluation du critère de Pertinence – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme très pertinent, ses objectifs correspondant aux priorités du groupe d'acteurs bénéficiaires et du bailleur. Les activités menées et les résultats observés sont jugés compatibles avec la finalité globale et l'impact escompté.

Les questions des termes de référence concernant la pertinence du projet étaient les suivantes :

*Dans quelle mesure les objectifs du projet correspondent aux priorités et aux politiques du groupe ciblé, des partenaires et du bailleur du projet et est-ce que les activités menées et les résultats observés sont-ils compatibles avec la finalité globale et l'impact escompté ?*

- **Objectifs du projet correspondent aux priorités du groupe ciblé et des partenaires du projet (bénéficiaires) :**

Les objectifs ont été validés par les acteurs comoriens chargés des élections et trouvent leur origine notamment dans l'évaluation de 2016 du processus électoral menée par le ministère de l'intérieur et la CENI.

Un travail important et qualitatif de consultation et d'implication des institutions chargées des élections aux Comores identifiées dans le document de proposition de projet a eu lieu en amont et pendant la mise en œuvre : Ministère de l'Intérieur -Direction Générale des Élections (DGE) et Centre National de Traitement des Données Électorales (CNTDE)- ; Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) ; le Conseil National de la Presse et

de l'Audiovisuel (CNPA) ; la Cour Constitutionnelle ; le Comité de Coordination et la Commissariat au Genre.

Il y a également eu un travail de consultation et de recherche d'implication au-delà du cercle des bénéficiaires directs. Ainsi, le Ministère des Finances et le Secrétariat Général du Gouvernement ont été consultés et impliqués dans les travaux du Comité de Coordination pendant le projet, témoignant d'une adaptabilité certaine et d'une recherche d'implication du maximum d'acteurs clés.

Les entretiens et les réalisations ont démontré une appréciation extrêmement positive de la part de ces acteurs comoriens vis-à-vis du projet PACTE III et de la façon dont la ECES travaille.

A l'issue du projet, les deux avant-projets de lois portant sur le cadre électoral et les médias ainsi que le Fonds de Consolidation des Acquis de la Démocratie (FOCAD) n'ont pas été adoptés par les autorités comoriennes. Le Gouvernement comorien s'est concentré sur la fin 2017 et début 2018 sur l'organisation d'Assises nationales. Le processus d'adoption des produits du projet PACTE III est ainsi en attente de validation gouvernementale. Toutefois, les parties prenantes au projet, membre du Gouvernement, comme le Ministère de l'Intérieur ont exprimé le fait que le projet avait rempli ses objectifs en lien avec les priorités du Ministère qui avait bon espoir de voir les lois adoptées et le FOCAD mis en place après la séquence des Assises nationales. Ce processus d'adoption politique et national est un facteur externe hors du contrôle et du mandat d'un projet techniques tel que le projet PACTE III.

***Dans ce contexte, l'évaluation note la correspondance des priorités à 5 – très satisfaisant.***

- **Objectifs du projet correspondent aux priorités du bailleur :**

En reprenant le programme indicatif national 2014/2020 des Comores, le projet s'inscrit dans les priorités d'intervention de l'UE pour les Comores dans le domaine de la gouvernance. L'UE a étendu le financement d'activités d'ECES dans les domaines de la justice et du genre aux Comores jusqu'au mois d'août 2018, montrant par là son soutien à l'approche d'ECES et aux priorités de l'UE aux Comores. Au cours des entretiens avec les personnels diplomatiques de l'UE et de la France (seul pays de l'UE ayant une ambassade aux Comores), les propos à l'égard d'ECES et du projet PACTE III ont été extrêmement positifs. Le projet correspond parfaitement aux objectifs de l'UE dans le domaine de la promotion de la démocratie. Ainsi, dans le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, dans la partie portant sur les dispositions générales relatives à l'action « extérieure de l'Union, l'article 10 A 1 dispose que : « *L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.* »

Ces objectifs sont repris et développés dans : « *Les Conclusions du Conseil sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE, adoptées en novembre 2009 contiennent des clauses opérationnelles qui demandent aux institutions de l'UE et aux États membres d'explorer les options possibles pour développer leurs outils et méthodes de travail afin d'améliorer l'impact ; à savoir une démocratisation plus profonde dans les pays partenaires où c'est une priorité pour les relations entre le pays et l'UE. Cet engagement a été renforcé dans le Cadre stratégique et plan d'action de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie de juin 2012<sup>4</sup>.* »

<sup>4</sup> Extraits de la troisième édition du manuel d'observation électorale de l'UE datant de 2016.

L'article 9 de l'Accord de Cotonou (2000-2020) dispose que : « *Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable* ». L'Accord de Cotonou fournit le cadre de la coopération et le dialogue politique entre l'UE et soixante-dix-neuf États (quarante-huit africains, seize caribéens et quinze du Pacifique – ACP. Les Comores sont parties prenantes de cet Accord.

Le projet PACTE III s'inscrit également dans la politique de l'Union européenne d'intégrer la promotion du genre dans son aide au développement. Au moment de l'adoption en 2015 au niveau de l'ONU des Objectifs de Développement Durable, l'UE a développé et adopté un plan d'action dans le document de travail « *Égalité des Genres et Émancipation des Femmes : Transformation des Vies des Filles et des Femmes au moyen des Relations Extérieures de l'UE, 2012-2030*<sup>5</sup> ».

Enfin, dans le Programme Indicatif National des Comores pour la période 2014-2020, l'UE et les Comores ont identifié le secteur de la Gouvernance comme prioritaire pour la coopération européenne avec ce pays. L'objectif général est de « *renforcer la légitimité, la transparence et l'efficacité de l'État afin de dépasser la fragilité politique et économique* ». L'objectif spécifique est de « *renforcer les fondamentaux d'une bonne gouvernance politique et financière et l'État de droit, en soutenant les réformes engagées dans le domaine électoral, de la justice et des finances publiques.* » Le premier résultat attendu est : « *le processus de démocratisation est consolidé et l'organisation des élections libres, transparents et crédibles* » au moyen d'un appui dégressif jusqu'en 2020.

***Dans ce contexte, l'évaluation de la correspondance des objectifs avec ceux du bailleur est notée à 5 – très satisfaisant.***

- **Compatibilité des activités et des résultats observés avec la finalité globale et l'impact escompté :**

Sur les dix-sept activités prévues par le projet, quinze ont été réalisées et deux partiellement. Six des sept résultats attendus ont été largement atteints.

Les deux activités partiellement réalisées sont les activités :

- 1.1.4 « Vulgarisation de l'information et sensibilisation de la population comorienne ». Cette activité étant liée à la transmission du projet de loi sur la réforme du cadre légal des élections. Ce processus législatif a été mis en pause par le Gouvernement. L'activité 1.1.4 n'a pu être menée concernant cette loi mais le projet PACTE a vulgarisé la proposition de loi auprès des institutions bénéficiaires et des membres du Gouvernement. Les médias ont été tenus informés de cette action et des activités du Comité de Coordination au sujet de la préparation de proposition de loi, et de la transmission au Ministère de l'Intérieur (Activité 1.1.1) ; et,
- 2.1.3 « Assistance technique à la Commission d'éthique et de bonne gouvernance : Réalisation des enquêtes et des études spécialisées », une demande a été faite par le gouvernement à ECES d'appuyer cette commission afin d'enquêter sur les 13 bureaux de vote saccagés pendant le second tour de la présidentielle de 2016. ECES a répondu qu'une telle assistance devait impliquer une équipe internationale, dont des représentants de l'UA, et des membres de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés (CNDH). Le

<sup>5</sup> Traduction de l'évaluatrice externe, le document n'est disponible qu'en anglais sur le site de l'UE :

[https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/discrimination/gender-equality/promoting-gender-equality-beyond-eu\\_fr](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/discrimination/gender-equality/promoting-gender-equality-beyond-eu_fr)

Gouvernement n'a pas donné suite et l'assistance technique n'a pas eu lieu d'être. Cette activité n'a donc pas été réalisée sans pour autant avoir de conséquences majeures sur la réalisation du résultat attendu « RA 2.1 Un Comité de Coordination inter-institutionnelle est mis en place et il est opérationnel », auquel elle était rattachée.

L'Union des Comores et ses institutions chargées des élections disposent d'outils et, pour la première fois, bien en amont des années d'élections :

- Deux avant-projets de loi concernant le cadre légal électoral d'une part et le cadre légal des médias d'une autre part ;
- Une proposition de décret-présidentiel concernant le FOCAD ;
- Un guide des procédures électorales comprenant une planification intégrée des activités électorales à mener en période pré-électorale, électorale et post-électorale ;
- Une planification budgétaire intégrée des élections contenant six budgets estimatifs pour les six types d'élection prévu par le cadre juridique comorien ;
- Un recueil de jurisprudence en matière électoral compilant les arrêts de la Cour Constitutionnelle pour la période 2002-2016 ;
- Un recueil de jurisprudence annoté et commenté sous l'angle de douze Cours Constitutionnelles de l'Union Africaine – ce qui constitue une première dans ce sens à la connaissance de l'équipe d'ECES et de l'évaluateur ; et,
- Un Comité de Coordination devant servir d'embryon d'une cellule de veille pour la prévention des violences électorales.

Il est également important de noter que le travail d'harmonisation et d'unification (projet de loi du cadre légal et guide électoral) de quatorze textes régissant les élections a été fait et mis à disposition des institutions de l'État. Le Ministre de l'Intérieur a lui-même défendu l'avant-projet du cadre légal électoral.

Les outils, adoptés ou non, mis à disposition des institutions comoriennes chargées des élections sont nombreux et de qualité. Si le FOCAD n'est pas opérationnel et les projets de lois sur le cadre des élections ou les médias n'ont pas été adoptés pendant la durée du projet, il est utile de noter que sur la même période seules deux lois, celles de finances 2017 et 2018, ont été adoptées par l'Assemblée des Comores et qu'elles comportaient des provisions budgétaires pour la préparation des élections.



Voici un tableau récapitulatif des activités, et de leur réalisation ou non, et des résultats attendus, et de leur atteinte ou non :

Résultats Attendus (RA)	Activités (A)
<p>RA 1.1 Un cadre légal des élections unifié et réformé est mis à disposition des institutions de l'État.  <i>Note moyenne d'évaluation : 4,25</i>  <i>Évaluation très satisfaisante. Résultat largement atteint.</i></p>	<p>A 1.1.1 Assistance technique pour la rédaction d'une proposition de loi du cadre légal des élections.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 1.1.2 Trois ateliers de concertation sur la proposition de loi du cadre légal des élections.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 1.1.3 Un module de formation aux institutions étatiques et non étatiques sur le nouveau cadre légal des élections.  <i>Note moyenne d'évaluation : 4</i>  <i>Satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 1.1.4 Vulgarisation de l'information et sensibilisation de la population comorienne  <i>Note moyenne d'évaluation : 3</i>  <i>Moyennement satisfaisant. Activité partiellement réalisée.</i></p>
<p>RA 1.2 Le cadre légal des médias en matière électorale est amélioré et mis à disposition des institutions de l'État.  <i>Note moyenne d'évaluation : 4,5</i>  <i>Évaluation très satisfaisante. Résultat largement atteint.</i></p>	<p>A 1.2.1 Assistance technique pour la rédaction d'une proposition de loi du cadre légal des médias.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 1.2.2 Un module de formation aux institutions étatiques et non étatiques sur le nouveau cadre légal des médias  <i>Note moyenne d'évaluation : 4</i>  <i>Satisfaisant. Activité réalisée.</i></p>
<p>RA 2.1 Un Comité de Coordination inter-institutionnelle est mis en place et il est opérationnel.  <i>Note moyenne d'évaluation : 4,3</i>  <i>Évaluation très satisfaisante. Résultat largement atteint.</i></p>	<p>A 2.1.1 Assistance technique pour la mise en place opérationnelle d'un Comité de Coordination.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 2.1.2 Assistance technique à la Commission de rédaction législative.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 2.1.3 Assistance technique à la Commission d'éthique et de bonne gouvernance : Réalisation des enquêtes et des études spécialisées.  <i>Note moyenne d'évaluation : 3</i>  <i>Moyennement satisfaisant. Activité partiellement réalisée.</i></p>

<p>RA 2.2 Un Fonds de Consolidation des Acquis de la Démocratie est mis en place et il est opérationnel.  <i>Note moyenne d'évaluation : 3</i>  <i>Évaluation moyennement satisfaisante. Résultat atteint partiellement. L'activité d'assistance technique a été menée et le gouvernement dispose des outils techniques nécessaires mais pour une raison extérieure au projet – organisation des Assises nationales – le Fonds n'a pas été adopté « pour l'instant ».</i></p>	<p>A 2.2.1 Assistance technique pour la mise en place d'un Fonds « des acquis de la démocratie » opérationnel.  <i>Note moyenne d'évaluation : 3</i>  <i>Moyennement satisfaisant.</i>  <i>Activité réalisée mais le Fonds n'est pas opérationnel.</i></p>
<p>RA 2.3 Les capacités fonctionnelles – stratégiques, budgétaires, opérationnelles- des organes électoraux sont renforcées.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Évaluation très satisfaisante. Résultat atteint.</i></p>	<p>A 2.3.1 Élaboration d'un guide des opérations électorales.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 2.3.2 Formations spécifiques en opérations électorales aux institutions chargées des élections.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 2.3.3 Assistance technique sur le contentieux électoral à la Cour Constitutionnelle.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 2.3.4 Assistance technique au secrétariat technique permanent de la CENI.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p> <p>A 2.3.5 Assistance technique au CNPA.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p>
<p>RA 3.1 Des études techniques –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- sont mises à disposition des institutions chargées des élections.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Évaluation très satisfaisante. Résultat atteint.</i></p>	<p>A 3.1.1 Réalisation des études spécialisées sur l'organisation des élections.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p>
<p>RA 3.2 Les sièges du CNTDE et du CNPA sont réhabilités et opérationnels.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Évaluation très satisfaisante. Résultat atteint.</i></p>	<p>A 3.2.1 La réhabilitation d'un bâtiment hébergeant le CNTDE et renforcement des structures du CNPA.  <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i>  <i>Très satisfaisant. Activité réalisée.</i></p>

De plus, une évaluation qualitative des outils développés et des méthodes mises en œuvre pour mener les activités montre que le projet PACTE a permis de sensibiliser et de créer un consensus quant aux besoins en matière électorale et notamment concernant l'harmonisation et l'unification des textes électoraux parmi les institutions chargées des élections et au-delà (Ministère des Finances, Conseillers juridiques à la Présidence et au Secrétariat Général du Gouvernement). Au cours de l'atelier de restitution, il est apparu, aux yeux de l'évaluateur externe, une clarté commune parmi les acteurs chargés des élections concernant le besoin d'harmonisation. Un éventuel référendum suivant les Assises de février 2018 pourrait inclure une question concernant ce besoin de réforme.

L'évaluateur conclut ainsi que le projet PACTE III a contribué par ses activités à l'objectif fixé dans la proposition originale, à savoir :

« Contribuer à l'atteinte de la souveraineté électorale de l'Union des Comores via la transmission des compétences techniques et opérationnelles et l'appropriation des outils nécessaires pour la réalisation des élections par les institutions nationales ».

**L'évaluation de compatibilité des activités et des résultats observés avec la finalité globale et l'impact escompté est notée à 4 – satisfaisant.**

Critères de pertinence du projet	Évaluation - appréciation
Objectifs du projet correspondent aux priorités du groupe ciblé et des partenaires du projet (bénéficiaires)	5 – très satisfaisant.
Objectifs du projet correspondent aux priorités du bailleur	5 – très satisfaisant.
Compatibilité des activités et des résultats observés avec la finalité globale et l'impact escompté	4 – satisfaisant.
Moyenne pour le critère de Pertinence	4,66 – très satisfaisant.

## 2.2 Efficacité

**4,49 : note moyenne du critère d'Efficacité – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme efficace, ses objectifs ayant été globalement réalisés, ayant plutôt bien pris en compte les principales raisons de réalisation et de non-réalisation des objectifs.

Les questions des termes de référence concernant l'efficacité du projet étaient les suivantes :

*Dans quelle mesure les objectifs du projet ont été réalisés et quelles ont été les principales raisons de la réalisation ou de la non-réalisation des objectifs ?*

- **Réalisation des objectifs du projet :**

En reprenant les résultats de l'évaluation des objectifs du cadre logique du document projet, l'appréciation de réalisation de l'objectif global est de 94,24% en moyenne sur base de la réalisation des objectifs spécifiques d'après l'atteinte des résultats attendus et de la réalisation des activités. Le résultat est globalement atteint et satisfaisant.

Voici quatre tableaux de résumés des dix-sept activités, des sept résultats de l'évaluation des trois objectifs spécifiques et de l'objectif global (Annexe 4), le texte suivant le tableau offre de plus grands détails d'explication :

**Objectif global :**

Objectif global	Note d'évaluation	Appréciation
Contribuer à l'atteinte de la souveraineté électorale de l'Union des Comores via la transmission des compétences techniques et opérationnelles et l'appropriation des outils nécessaires pour la réalisation des élections par les institutions nationales	4,49  Moyenne calculée sur base de l'évaluation des objectifs spécifiques d'après l'atteinte des résultats attendus et de la réalisation des activités (Annexe 4).	L'objectif global est évalué comme atteint de manière très satisfaisante.

**Objectifs spécifiques, résultats attendus et réussite :**

Objectif spécifique (OS) 1	Résultats Attendus (RA)	Activités (A)
OS 1 : Contribuer au renforcement du cadre légal des institutions chargées des élections. <i>Note moyenne d'évaluation : 4,37.</i> <i>Objectif largement atteint de manière très satisfaisante.</i>	RA 1.1 Un cadre légal des élections unifié et réformé est mis à disposition des institutions de l'État. <i>Note moyenne d'évaluation : 4,25</i> <i>Évaluation très satisfaisante.</i> <i>Résultat largement atteint.</i>	A 1.1.1 Assistance technique pour la rédaction d'une proposition de loi du cadre légal des élections. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Très satisfaisant.</i>  A 1.1.2 Trois ateliers de concertation sur la proposition de loi du cadre légal des élections. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Très satisfaisant.</i>  A 1.1.3 Un module de formation aux institutions étatiques et non étatiques sur le nouveau cadre légal des élections. <i>Note moyenne d'évaluation : 4</i> <i>Satisfaisant.</i>  A 1.1.4 Vulgarisation de l'information et sensibilisation de la population comorienne <i>Note moyenne d'évaluation : 3</i> <i>Moyennement satisfaisant.</i> <i>Activité partiellement réalisée.</i>
	RA 1.2 Le cadre légal des médias en matière électorale est amélioré et mis à disposition des institutions de l'État. <i>Note moyenne d'évaluation : 4,5</i> <i>Évaluation très satisfaisante.</i> <i>Résultat largement atteint.</i>	A 1.2.1 Assistance technique pour la rédaction d'une proposition de loi du cadre légal des médias. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Très satisfaisant.</i>  A 1.2.2 Un module de formation aux institutions

PACTE III - Comores Évaluation Externe

Projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale aux Comores

		<p>étatiques et non étatiques sur le nouveau cadre légal des médias</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 4 Satisfaisant.</i></p>
--	--	---

Objectif spécifique (OS) 2	Résultats Attendus (RA)	Activités (A)
<p>OS 2 : Renforcer les capacités des institutions chargées des élections en matière électorale.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 4,1</i></p> <p><i>Objectif largement atteint de manière très satisfaisante.</i></p>	<p>RA 2.1 Un Comité de Coordination inter-institutionnelle est mis en place et il est opérationnel.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 4,3</i></p> <p><i>Évaluation très satisfaisante. Résultat largement atteint.</i></p>	<p>A 2.1.1 Assistance technique pour la mise en place opérationnelle d'un Comité de Coordination.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 5 Très satisfaisant.</i></p> <p>A 2.1.2 Assistance technique à la Commission de rédaction législative.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 5 Très satisfaisant.</i></p> <p>A 2.1.3 Assistance technique à la Commission d'éthique et de bonne gouvernance : Réalisation des enquêtes et des études spécialisées.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 3 Moyennement satisfaisant. Activité partiellement réalisée.</i></p>
	<p>RA 2.2 Un Fonds de Consolidation des Acquis de la Démocratie est mis en place et il est opérationnel.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 3</i></p> <p><i>Évaluation moyennement satisfaisante. Résultat atteint partiellement. L'activité d'assistance technique a été menée et le gouvernement dispose des outils techniques nécessaires mais pour une raison extérieure au projet – organisation des Assises nationales – le Fonds n'a pas été adopté « pour l'instant ».</i></p>	<p>A 2.2.1 Assistance technique pour la mise en place d'un Fonds « des acquis de la démocratie » opérationnel.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 3 Moyennement satisfaisant. Activité réalisée mais le Fonds n'est pas opérationnel.</i></p>
	<p>RA 2.3 Les capacités fonctionnelles –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- des organes électoraux sont renforcées.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 5</i></p> <p><i>Évaluation très satisfaisante. Résultat atteint.</i></p>	<p>A 2.3.1 Élaboration d'un guide des opérations électorales.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 5 Très satisfaisant.</i></p> <p>A 2.3.2 Formations spécifiques en opérations électorales aux institutions chargées des élections.</p> <p><i>Note moyenne d'évaluation : 5 Très satisfaisant.</i></p>

		<p>A 2.3.3 Assistance technique sur le contentieux électoral à la Cour Constitutionnelle. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Très satisfaisant.</i></p> <p>A 2.3.4 Assistance technique au secrétariat technique permanent de la CENI. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Très satisfaisant.</i></p> <p>A 2.3.5 Assistance technique au CNPA. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Très satisfaisant.</i></p>
--	--	--

Objectif spécifique (OS) 3	Résultats Attendus (RA)	Activités (A)
<p>OS 3 : Consolider les capacités et ressources techniques des institutions chargées des élections. <i>Note moyenne d'évaluation : 5.</i> <i>Objectif largement atteint de manière très satisfaisante.</i></p>	<p>RA 3.1 Des études techniques –stratégiques, budgétaires, opérationnelles- sont mises à disposition des institutions chargées des élections. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Évaluation très satisfaisante. Résultat atteint.</i></p>	<p>A 3.1.1 Réalisation des études spécialisées sur l'organisation des élections. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Très satisfaisant.</i></p>
	<p>RA 3.2 Les sièges du CNTDE et du CNPA sont réhabilités et opérationnels. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Évaluation très satisfaisante. Résultat atteint</i></p>	<p>A 3.2.1 La réhabilitation d'un bâtiment hébergeant le CNTDE et renforcement des structures du CNPA. <i>Note moyenne d'évaluation : 5</i> <i>Très satisfaisant.</i></p>

L'**Objectif spécifique 1 Contribuer au renforcement du cadre légal des institutions chargées des élections** reposait sur la réalisation de deux résultats attendus reposant eux-mêmes et respectivement sur quatre et deux activités.

Le **Résultat 1.1 : Un cadre légal des élections unifié et réformé est mis à disposition des institutions de l'État** a été évalué comme très satisfaisant avec un résultat largement atteint et une note d'évaluation de 4,25. L'assistance technique pour la rédaction des propositions de loi a eu lieu ainsi que les ateliers de concertation avec les différentes institutions comoriennes chargées des élections. Il existe désormais un document d'avant-projet de loi qui est à disposition de la CENI et du Ministère de l'Intérieur pour le Gouvernement. Ce dernier s'est concentré sur l'organisation d'Assises nationales et travaille à présenter un projet de réforme constitutionnel qui pourrait changer les institutions et les modes de scrutin. L'**Activité 1.1.2 Trois ateliers de concertation sur la proposition de loi du cadre légal des élections** a été complètement réalisée. Les **Activités 1.1.1 Assistance technique pour la rédaction d'une proposition de loi du cadre légal des élections** et **1.1.3 Un module de formation aux institutions étatiques et non étatiques sur le nouveau cadre légal des élections** ont été complètement réalisées mais la proposition de loi en est restée au stade de l'avant-projet de loi et n'a pas été transmise à l'Assemblée. Le Gouvernement a mis ce processus en pause, se concentrant sur l'organisations des Assises. Le travail du projet a été apprécié par les acteurs comoriens. Concernant l'**Activité 1.1.1**, le

projet PACTE III a produit une note technique sur le cadre juridique des Assises nationales, une autre sur la constitutionnalité de l'adoption des recommandations de ces Assises, une note sur le budget des processus électoraux et un livre sur l'engagement des femmes en politique. Enfin, concernant l'**Activité 1.1.3**, une double formation avec activité médias dans la phase de préparation de l'avant-projet de loi a eu lieu avec un objectif de lobbying interne.

**Le Résultat 1.2 : Le cadre légal des médias en matière électorale est amélioré et mis à disposition des institutions de l'État a été évalué comme très satisfaisant avec un résultat largement atteint et une note d'évaluation de 4,5.** L'**Activité 1.2.1 Assistance technique pour la rédaction d'une proposition de loi du cadre légal des médias** a eu lieu. Elle a été appréciée par les acteurs comoriens. Néanmoins, tout comme pour le résultat 1.1.1, l'avant-projet de loi est en attente de validation politique de la part du Gouvernement. L'**Activité 1.2.2 Un module de formation aux institutions étatiques et non étatiques sur le nouveau cadre légal des médias** a néanmoins bien eu lieu conjointement à l'activité de formation 1.1.3. Comme vu précédemment, l'**Activité 1.1.4 Vulgarisation de l'information et sensibilisation de la population comorienne** n'a été menée que partiellement. Sa réalisation était liée à la transmission du projet de Loi de l'Activité 1.1.1 à l'Assemblée. Le Ministère de l'Intérieur a considéré qu'il y avait un risque de présenter ce projet de loi au grand public avant la transmission officielle à l'Assemblée. Toutefois, le projet PACTE a vulgarisé la proposition de loi auprès des institutions bénéficiaires et des membres du Gouvernement. Bien qu'il s'agisse d'une vulgarisation partielle, les médias ont été tenus informés de cette action et des activités du Comité de Coordination permettant le travail d'écriture de la proposition de loi (dont une retraite de travail à Anjouan), ainsi que de la transmission au Ministère de l'Intérieur.

**L'Objectif spécifique 2 : Renforcer les capacités des institutions chargées des élections en matière électorale** reposait sur la réalisation de trois résultats attendus reposant eux-mêmes et respectivement sur trois, un et cinq activités.

**Le Résultat 2.1 : Un Comité de coordination inter-institutionnelle est mis en place et il est opérationnel a été évalué comme très satisfaisant avec un résultat largement atteint et une note d'évaluation de 4,1.** L'**Activité 2.1.1 Assistance technique pour la mise en place opérationnelle d'un Comité de Coordination** a été réalisée. Le comité de coordination est opérationnel et il a contribué à réaliser les autres principales activités prévues par le projet. Néanmoins, en termes de viabilité, le comité n'a pour l'instant pas prévu de se réunir au-delà du 23 mars 2018, à la fin du projet ECES, ce qui pourrait être un signe de manque d'appropriation. Le Comité s'est réuni en juin, juillet et août 2017, ainsi qu'en janvier, session spéciale sur le Fonds de Consolidation des Acquis de la Démocratie (FOCAD), et mars 2018, pour l'atelier de restitution avec une forte implication de la CENI et du Directeur Général des Élections. C'est pendant ses travaux que les avant-projets de loi (Activités 1.1.1 et 1.2.1) ont été développés. Il s'agit de l'**Activité 2.1.2 Assistance technique à la Commission de rédaction législative**. Il en va de même concernant la réalisation du travail technique du FOCAD. Ce Comité doit faire office désormais de lieu de dialogue entre les acteurs chargés des élections et de comité de prévention des violences électorales au moment des élections, aussi appelé cellule de veille. Concernant l'**Activité 2.1.3 Assistance technique à la Commission d'éthique et de bonne gouvernance : Réalisation des enquêtes et des études spécialisées** sa non réalisation complète a été vue plus haut. Pour rappel, l'unité de gestion du projet PACTE III a reçu une demande par le Gouvernement comorien. Il s'agissait d'une demande d'appui dans le but d'enquêter sur les 13 bureaux de vote saccagés pendant le second tour de la présidentielle de 2016. ECES a précisé qu'une telle enquête ne pouvait se faire qu'avec le concours de membres internationaux dont l'UA des membres de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés (CNDH) des Comores. Le Gouvernement n'ayant pas donné suite, l'assistance technique n'a pas pu avoir lieu.

Le **Résultat 2.2 Un fonds de consolidation des acquis de la démocratie est mis en place et il est opérationnel** a été évalué comme moyennement satisfaisant avec un résultat partiellement atteint et une note d'évaluation de 3. Le Fonds n'est pas opérationnel, pour des raisons externes à l'intervention d'ECES, mais l'appui technique a permis aux acteurs techniques nationaux de transmettre au Gouvernement tous les supports techniques nécessaires. Un décret présidentiel a été préparé conjointement par les Ministères des Finances et de l'Intérieur en date du 8 novembre 2017, un plan d'action a été développé et intégré au guide des procédures électorales (activité 2.3.1). Le fonds est pour ainsi dire en attente de validation politique dans le contexte politique locale des Assises nationales. L'**Activité 2.2.1 Assistance technique pour la mise en place d'un Fonds « des acquis de la démocratie » opérationnel** est considérée comme réalisée mais le résultat d'un fonds opérationnel ne peut être considéré comme étant le cas.

Le **Résultat 2.3 : Les capacités fonctionnelles –opérationnelles, logistiques et de gestion- des organes électoraux sont renforcées** a été évalué comme très satisfaisant avec un résultat largement atteint et une note d'évaluation de 5. Les **Activités 2.3.1 Élaboration d'un guide des opérations électorales** et **2.3.4 Assistance technique au secrétariat technique permanent de la CENI** ont été complètement réalisées. Un nouveau guide des opérations électorales a été développé par les acteurs comoriens avec le soutien pendant deux mois d'un expert international provenant du Québec. Le Gouvernement a accepté ce guide comme présenté dans son évaluation de ses activités en décembre 2017. Une formation spécifique sur ce nouveau guide électoral a été menée avec la CENI et les autres acteurs-clés nationaux incluant la loi électorale actuelle, ainsi que les bonnes pratiques internationales. Concernant, l'**Activité 2.3.2 Formations spécifiques en opérations électorales aux institutions chargées des élections**, une méthode de formation continue a également été adoptée conjointement avec le Ministère de l'Intérieur et la CENI. Le guide électoral a été présenté par la CENI et le Directeur Général des Élections au Ministère de l'Intérieur le 17 mars 2018 au cours de l'atelier de restitution du projet et dernière réunion du Comité de Coordination pendant la durée du PACTE III. Cette présentation et la maîtrise concernant ces sujets dont les acteurs nationaux ont fait preuve démontrent le succès de l'approche de formation continue. Un appui technique budgétaire a été également été fourni à la CENI et autres acteurs comoriens en charge des élections afin de développer une méthode d'identification des besoins budgétaires pour l'organisation des différentes élections prévues aux Comores dont un éventuel référendum et en tenant compte des projections d'accroissement de la population d'ici à 2021. L'**Activité 2.3.3 Assistance technique sur le contentieux électoral à la Cour Constitutionnelle** a également été réalisée. Un recueil de jurisprudence du contentieux électoral a été réalisé par un ancien juge constitutionnel des Comores et un ancien Président de la Cour Constitutionnelle du Burkina Faso. Ce recueil a été présenté le 17 mars 2018. Il couvre la période 2002-2016. Il est en deux volumes. Malgré l'absence de quorum parmi les juges de la Cour depuis juin 2017, c'est le secrétaire général de cette institution qui a participé aux activités du Comité de Coordination. Un autre recueil de jurisprudence annoté et commenté sous l'angle de douze Cours Constitutionnelles de l'Union Africaine a été développé permettant de comparer la jurisprudence continentale dans le domaine du contentieux électoral. A la connaissance de l'évaluateur, il s'agit d'une première. L'**Activité 2.3.5 Assistance technique au CNPA** a été réalisée. Une experte en communication institutionnelle a assisté le CNPA et plusieurs sous-activités de planification, organisation, etc. ont été réalisées. L'équipe du CNPA considère que l'institution est désormais « opérationnelle ».

L'**Objectif spécifique 3 : Consolider les capacités et ressources techniques des institutions chargées des élections** : reposait sur la réalisation de deux résultats attendus reposant eux-mêmes sur une activité chacun.

Le **Résultat 3.1 : Des études techniques–stratégiques, budgétaires, opérationnelles-sont mises à disposition des institutions chargées des élections** a été évalué comme très satisfaisant avec un résultat largement atteint et une note d'évaluation de 5. L'**Activité**



**3.1.1 Réalisation des études spécialisées sur l'organisation des élections** a été réalisée. En effet, le projet a permis la réalisation de plusieurs études spécialisées sur l'organisation des élections notamment sur la question de la participation politique des femmes (livre présenté le 8 mars 2018) et de la planification budgétaire (exercice réalisé en février 2018 et présentation d'un budget prévisionnel pour la période 2018-2021).

Le **Résultat 3.2 : Les sièges du CNTDE et du CNPA sont réhabilités et opérationnels** a été évalué comme très satisfaisant avec un résultat largement atteint et une note d'évaluation de 5. L'**Activité 3.2.1 La réhabilitation d'un bâtiment hébergeant le CNTDE et renforcement des structures du CNPA** a été réalisée. Les sièges sont réhabilités et l'emménagement du CNTDE dans ses nouveaux locaux a eu lieu. L'emménagement du CNTDE eu lieu après le départ de l'évaluateur des Comores mais constaté par photos.

**L'évaluation de l'atteinte des objectifs du projet est notée à 4,49 - très satisfaisant.**

- **Principales raisons de la réalisation des objectifs :**

La réalisation effective de ces objectifs est étroitement liée à la mise en place du Comité de coordination qui a permis de mobiliser les acteurs-clés chargés des élections aux Comores. L'expérience d'ECES dans le domaine de l'accompagnement de la réforme des processus électoraux ainsi que l'expérience acquise sur place au cours des projets PACTE I et II sont aussi des raisons de la réalisation de ces objectifs. Ce projet PACTE III a bénéficié du travail de construction de paliers de consolidation de la démocratie aux Comores. Les objectifs du projet et les acteurs impliqués sont les mêmes que ceux ayant contribué à l'évaluation des élections de 2016. La consultation permanente, la volonté des acteurs nationaux de réformer leur système et le recours à une expertise internationale (africaine et non-africaine) ont contribué à la réalisation des objectifs.

**L'évaluation des principales raisons de la réalisation des objectifs du projet est notée à 5 - très satisfaisant.**

- **Principales raisons de la non-réalisation des objectifs :**

Sur les dix-sept activités prévues par le projet, deux n'ont pas complètement été réalisées. Il s'agit de l'**Activité 1.1.4 Vulgarisation de l'information et sensibilisation de la population comorienne** et de l'**Activité 2.1.3 Assistance technique à la Commission d'éthique et de bonne gouvernance : Réalisation des enquêtes et des études spécialisées.**

Les parties des objectifs non-réalisés l'ont été notamment à cause d'un changement de priorité politique du Gouvernement avec l'organisation des Assises nationales et la volonté apparente de modifier la Constitution. La possibilité d'un référendum est de plus en plus évoquée aux Comores, comme indiqué par le Ministre de l'Intérieur le 15 mars dans le journal détenu par le Gouvernement Al-Watwan. La durée de 12 mois du projet a pu constituer une contrainte à l'implémentation effective de ces activités. Les actions de mitigation ont impliqué des rencontres avec le secrétariat du Gouvernement et du ministère des finances comme annoncé dans la partie mitigation des risques du document projet. Trois activités-clés sont ainsi en attente de validation politique : les avant-projets de lois sur les médias et le cadre électoral et le FOCAD. Néanmoins, les éléments techniques ont été développés avec les acteurs clés du Gouvernement et sont à sa disposition. Si les propositions de lois Activités 1.2.1 et 1.1.1 et celle visant à rendre opérationnel le FOCAD Activité 2.2.1 n'ont pas complètement abouti, les objectifs ont malgré cela été globalement atteints et les résultats obtenus – celui du résultat R.2.2 d'un FOCAD opérationnel, bien que tous les outils techniques aient été développés et les activités techniques menées. Les partenaires locaux du projet ont soutenu cette approche, notamment le Ministère de l'Intérieur. Il n'y a pas eu de rejet gouvernemental mais officiellement une mise en pause du processus d'adoption lié au processus devenu prioritaire des Assises nationales qui devrait

précéder un processus de modification constitutionnelle. Les raisons de la non-réalisation d'une partie des objectifs sont liées à des priorités politiques locales et ne relèvent pas d'erreurs techniques de la part du projet.

**L'évaluation des principales raisons de la non-réalisation des objectifs du projet est notée à 4 - satisfaisant.**

Critères d'Efficacité du projet	Évaluation - appréciation
Réalisation des objectifs du projet	4,49 - très satisfaisant
Principales raisons de la réalisation des objectifs	5 - très satisfaisant
Principales raisons de la non-réalisation des objectifs	4 - satisfaisant
Moyenne pour le critère d'Efficacité	4,49 – très satisfaisant

## 2.3 Efficience

### 5 : note moyenne du critère d'Efficiencie – très satisfaisant.

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme globalement efficace, l'utilisation des ressources (humaines, matérielles et financières) ayant été mises à disposition de manière appropriée pour atteindre les objectifs.

Les questions des termes de référence concernant l'efficience du projet étaient les suivantes :

*Dans quelle mesure les ressources (humaines, matérielles et financières) mises à disposition ont été utilisées de manière appropriée pour atteindre les objectifs préconisés ?*

- **Utilisation des ressources (humaines, matérielles et financières) mises à disposition de manière appropriée pour atteindre les objectifs :**

L'équipe est relativement petite avec seulement un chef de projet, un expert finances et opérations, un chargé de projet du côté des contrats internationaux et pour les contrats locaux un assistant chef de projet, un assistant financier et un assistant administratif (p55 du document projet). L'équipe a aussi bénéficié du soutien des experts du siège d'ECES à Bruxelles. L'équipe a pu bénéficier du recrutement de personnel sur un deuxième projet genre et juridique. Malgré cela et malgré la contrainte de durée du projet de 12 mois, le projet a rempli la plupart de ses objectifs. Le projet était bien planifié. Il a impliqué qualitativement les acteurs comoriens chargés des élections, ainsi que d'autres acteurs internationaux travaillant dans le domaine de la gouvernance aux Comores (France, Australie, PNUD et Suisse). Le projet a été mené de manière flexible face à l'évolution de la situation politique et sa gestion quotidienne a été de qualité. Pour une somme relativement faible, le projet a permis la réhabilitation des bâtiments du CNPA et du CNTDE.

ECES est une Fondation privée belge sans but lucratif, qui fonctionne uniquement sur la base de coûts réel et grâce aux frais administratifs et financiers de 7% du montant des coûts éligibles du projet. Ce fonctionnement contribue à la grande efficience budgétaire constatée.

Une bonne partie des recommandations du rapport ROM de PACTE II par l'UE a été pris en compte dans la formulation de PACTE III et sa mise en œuvre : une approche holistique et intégrée et une nouvelle phase de projet en période post-électorale après PACTE II notamment.

Il est important également de souligner que l'extension de la durée du projet, évoquée en amont, l'a été sans coûts additionnels et donc couverts par ECES. ECES a également préfinancé les activités pendant près de 3 mois avant la signature du contrat et la rétroactivité.

De plus, ECES a réussi à mobiliser des fonds additionnels de la part de la coopération suisse et de l'Australie, afin d'augmenter les activités de ce projet liées au genre.

Enfin, la bonne gestion financière du projet a été démontrée par le rapport d'audit final en date du 24 mars 2018. Parmi les éléments-clés, il faut citer le fait que 100% des coûts sont considérées comme éligibles (p17 du rapport d'audit final). Les auditeurs ont contrôlé 80,22% des dépenses déclarées. La vérification des règles de comptabilité et de tenue des comptes a montré que les procédures avaient été respectées et que l'équipe d'ECES aux Comores avaient travaillé en s'appuyant sur l'équipe du siège à Bruxelles en respectant les conditions générales du contrat de subvention, précisées à l'article 16 de ce document (p13 du rapport d'audit final).

***L'évaluation de l'utilisation des ressources mises à disposition de manière appropriée pour atteindre les objectifs du projet est notée à 5 - très satisfaisant.***

Critères d'efficience du projet	Évaluation - appréciation
Utilisation des ressources (humaines, matérielles et financières) mises à disposition de manière appropriée pour atteindre les objectifs	5 - très satisfaisant
Moyenne pour le critère d'Efficience	5 - très satisfaisant

## 2.4 Impact

**4,8 : note moyenne du critère d'Impact – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme ayant eu un fort impact positif, direct et indirect et ayant permis un changement concret pour les bénéficiaires du projet.

Les questions des termes de référence concernant l'impact du projet étaient les suivantes :

*Quelles sont les conséquences et effets positifs et négatifs, directs ou indirects, intentionnels ou non du projet et comment s'expliquent-ils ?*

*Quel changement concret l'activité concernée a-t-elle apporté aux bénéficiaires ?*

- **Les conséquences et effets positifs du projet :**

D'après l'analyse des objectifs de PACTE III, le projet a atteint son objectif global, ses objectifs spécifiques, réalisé ses résultats attendus et la grande majorité de ses activités prévues.

PACTE III a contribué à l'atteinte de la souveraineté électorale de l'Union des Comores de manière positive. Sans reprendre toute la liste des réalisations, considérées comme positives et décrites à 2.2. Efficacité, il est considéré que le projet a eu très largement et globalement des conséquences et des effets positifs.

Il a contribué à construire une bonne relation de travail et de confiance entre les acteurs chargés des élections aux Comores. Le Comité de Coordination est un outil très positif. De manière plus concrète, les études, avant-projets de lois, recueil et livre, produits par le projet sont autant de preuves de conséquences positives.

Les acteurs comoriens disposent de meilleurs outils pour gérer leurs processus électoraux à présent par rapport à il y a un an.

Parmi les outils les plus significatifs ayant contribué à consolider la souveraineté électorale des Comores, on peut citer : le guide des procédures électorales ; la planification intégrée des activités pour organiser les élections ; un avant-projet de loi sur les médias avec un chapitre spécifique sur les médias et la campagne électorale ; la planification budgétaire ; un avant-projet de code électoral unifié qui comble les lacunes juridiques existantes ; et, le premier recueil de jurisprudence du pays.

Le projet a également contribué à révéler à plusieurs institutions leurs propres expertises dans le domaine électoral.

L'avant-projet de loi du cadre électoral a permis un débat et un accord entre acteurs comoriens pour instaurer des quotas de candidates à 30% pour les législatives afin de promouvoir l'égalité des genres et particulièrement l'engagement des femmes en politique ainsi que le fait que les femmes candidates soient exemptées de payer les frais légaux d'inscription pour se présenter. Même si cette loi n'est pas adoptée, le projet aura contribué à accompagner l'évolution des approches comoriennes concernant ce sujet fondamental. Il est dommageable néanmoins, que le FOCAD et les deux avant-projets de lois en soient restés à ce stade. Si cela peut tout à fait s'expliquer sans aucune responsabilité négative de la part des acteurs impliqués dans le projet cela constitue néanmoins un point plutôt négatif.

***L'évaluation des conséquences et effets positifs du projet est notée à 5 – très satisfaisant.***

- **Les conséquences et effets négatifs du projet :**

Il n'y a pas eu de conséquences ni d'effets négatifs d'après la consultation des documents (liste en annexe) et des entretiens menés (liste en annexe également). Les échos concernant le projet et l'équipe d'ECES n'ont été que positifs et les acteurs comoriens interrogés ont tous exprimé « leur fierté » d'avoir contribué à ce projet : membres de la CENI, du Ministère de l'Intérieur, du CNPA. Le Ministre de l'Intérieur a même demandé distinctement à l'évaluateur, rencontré pendant l'inauguration des bâtiments du CNPA et CNDTE, d'écrire qu'il souhaitait qu'un projet PACTE demeure aux Comores. Une demande similaire a été faite par la CENI. Les membres rencontrés du CNPA ont insisté sur l'écoute, la méthode et le processus inclusif adopté par ECES et de leur sentiment de compréhension de la part de l'équipe du projet PACTE III.

***L'évaluation des conséquences et effets négatifs du projet est notée à 5 – très satisfaisant.***

- **Les conséquences et effets directs ou indirects du projet :**

Les conséquences et effets sont une amélioration des capacités des institutions chargées des élections aux Comores dans l'enchaînement entre la séquence post-électorale (8/8) et les séquences juridique (1/8), planification et mise en œuvre (2/8) du cycle électoral. La CENI et le Ministère de l'Intérieur disposent d'outils qualitatifs et quantitatifs en amont des prochaines élections notamment : deux avant-projets de lois sur les médias et le cadre juridique des élections, un nouveau code électoral, les éléments techniques à la mise en œuvre du FOCAD et un document budgétaire permettant de planifier le budget pour les prochaines années, des prévisions dans les lois de finances 2017 et 2018 concernant la préparation des élections, des recueils juridiques.

Le projet a également eu des conséquences et effets indirects positifs. Bien que les Comores ne disposent que d'une seule femme élue députée sur trente-trois en 2015 et n'aient eu qu'une seule candidate aux primaires des présidentielles, dans le domaine du genre, le projet PACTE III a mené un travail à l'origine aux conséquences indirectes et

positives. Il a fourni un conseil juridique au Commissariat National du Genre des Comores et au Groupe Thématique Genre en faveur de l'harmonisation des trois droits civils, coutumiers et de l'état de droit. Cette question est primordiale dans un pays où la loi est peu voire non-diffusée (non-publication du journal officiel, sites internet des institutions publiques peu informatifs voire absents). Les décisions de justice sont la plupart du temps non-diffusées. Elles peuvent être en contradiction avec le droit international malgré l'adhésion du pays à une quelconque charte ou un quelconque traité. Cette situation crée une insécurité juridique. Le projet a ainsi, par la suite, débuté un travail de regroupement dans un recueil juridique sur les instruments juridiques internationaux et nationaux sur les droits de la femme.

Le soutien au Groupe Thématique Genre est essentiel concernant la question du genre aux Comores. Ce Groupe rassemble les organisations de la société civile promouvant les droits des femmes, dont les mouvements encourageant l'engagement politique des femmes, sous les auspices de la Commission chargée de la promotion du genre. Le Groupe a commencé à travailler en juin 2017 et s'est réuni cinq fois jusqu'en mars 2018 grâce au soutien du PACTE III et à la mobilisation de moyens humains notamment. L'opérationnalisation du Commissariat National de la Promotion du Genre n'aurait pas pu avoir lieu en 2017-2018 sans l'appui d'ECES, auquel s'est adjoint le service de coopération de l'Ambassade de France, basée à Moroni. Ces activités ont même été prolongées par l'UE.

La question de la promotion de l'égalité des genres a été encouragée de manière transversale au sein des différentes réunions et activités du projet.

Cette composante transversale est désormais complètement intégrée dans le travail d'ECES aux Comores puisque depuis le 24 mars 2018 et jusqu'en août de la même année, un nouveau projet intitulé « projet d'appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie » a démarré. Ce projet dispose d'un budget de 300 000 € financé par l'UE.

Le 8 mars 2018, un livre « J'ai réussi, tu réussiras » a été publié et présenté publiquement en présence de la presse nationale à Moroni, la capitale. Ce livre raconte le parcours de douze comoriennes, pionnières, dans l'engagement politique. Le projet PACTE III a fourni les moyens nécessaires (financiers et humains) pour recueillir les informations et effectuer les entretiens. L'ambassade de France, basée aux Comores, a mis au point une exposition sur le rôle des femmes dans l'histoire politique des Comores, inspirée en partie du travail fourni pour le livre « J'ai réussi, tu réussiras ». L'ambassade de Suisse accréditée aux Comores et basée à Maurice, a fourni les moyens financiers nécessaires à l'impression et la publication. Il s'agit d'un travail-clé de sensibilisation au changement de comportement. De la même manière, le projet PACTE III a permis de créer les conditions de création et de diffusion d'un feuillet radio « Moi candidate », financé par l'ambassade australienne accréditée aux Comores et basée à Madagascar. Ces actions ont été permises grâce aux fonds additionnels que le travail d'ECES a permis de mobiliser.

L'existence du projet a donc permis à d'autres acteurs internationaux intéressés de soutenir les Comores dans le domaine de la gouvernance et du genre de pouvoir soutenir des actions dans ce pays où ils ne sont pas présents physiquement. Ce travail d'ancrage et de capitalisation offert par le PACTE III et ECES, a également permis à l'ambassade de France, seul pays de l'UE à être présent à Moroni, de soutenir plusieurs activités dans le domaine de la régulation et la professionnalisation des médias en complément du travail fourni par le PACTE III d'assistance technique au CNPA. PACTE III s'occupe de l'appui technique à la réforme juridique des normes médiatiques. La France s'occupe de la formation continue des journalistes avec le concours de l'ONG française Action Médias francophones et de l'Académie France 24. La réhabilitation des locaux du CNPA effectuée par le projet PACTE III, a offert la possibilité à la France, avec un appui du Maroc de donner à cette institution les moyens techniques pour enregistrer les chaînes de télévision et de radios présentes aux

Comores dans un souci de régulation à l'instar du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) français. Ces moyens ne sont pas encore présents aux Comores à l'heure où ce rapport est écrit mais cela devrait se faire au cours du printemps 2018. L'idée d'une mutualisation des coûts d'impression pour la presse écrite (publique et privée) a également émergé au CNPA et est étudiée par la coopération française afin de faciliter la diffusion de la presse comorienne sur les îles d'Anjouan et de Mohéli notamment. Plusieurs acteurs interrogés ont évoqué le fait que l'approche d'appui-conseil technique du PACTE III avait contribué à construire de la confiance de la part du pouvoir politique à l'égard des médias comoriens.

Parmi les effets indirects positifs, il faut également évoquer la grande visibilité offerte à l'UE comme acteur de soutien à la consolidation démocratique. La CENI, la Cour Constitutionnelle, le CNPA et le MIIDI considèrent l'Union européenne comme un partenaire privilégié. Une considération renforcée par la mise en œuvre du projet PACTE III. Il en va de même pour le Commissariat au Genre et le réseau du Groupe Thématique Genre. Le rôle positif de l'UE aux Comores a été souligné publiquement lors des événements liés aux activités de PACTE III comme la présentation du livre sur l'engagement des femmes politiques aux Comores le 8 mars 2018.

Enfin, PACTE III a continué, comme les précédents PACTE, à accompagner le désenclavement des institutions comoriennes chargées des élections à l'international. Depuis l'opérationnalisation du Commissariat National de la Promotion du Genre, la Commissaire a été invitée à participer à la 62<sup>e</sup> session de la Commission de la condition de la femme de l'ONU à New York en mars 2018. La CENI quant à elle a été approchée par le Forum des Commissions électorale de la SADC (ECF – SADC) notamment via ECES, partenaire depuis 2012 d'activités avec ce réseau. Si la mise en place d'un mécanisme d'échange d'expériences et de bonnes pratiques était une activité prévue pour le CNPA dans le document de projet, ce n'était pas le cas à l'origine pour la CENI, ni le Commissariat National de la Promotion du Genre.

***L'évaluation des conséquences et effets directs ou indirects du projet est notée à 5 – très satisfaisant.***

- **Les conséquences et effets non-intentionnels du projet :**

Les conséquences et effets étaient intentionnels et bien bornés depuis la planification du premier document projet en novembre 2016. Ceci s'explique notamment par la présence d'ECES aux Comores depuis 2014 à travers PACTE I et PACTE II, ainsi que par le travail effectué avec les autorités comoriennes pour évaluer le processus électoral de 2015-2016.

***L'évaluation des conséquences et effets non-intentionnels du projet est notée à 5 – très satisfaisant.***

- **Le changement concret apporté aux bénéficiaires du projet :**

Concernant la régulation des médias, si l'avant-projet de loi n'a pas abouti à l'issue du projet, il a néanmoins le mérite d'exister dorénavant. Le CNPA et le CNTDE ont désormais des locaux réhabilités leur permettant de mieux exercer leurs fonctions. Le CNPA fait maintenant parti du Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM) et dispose ainsi d'une existence à l'international. Il se considère désormais comme opérationnel.

Un code unifié des activités électorales a été développé et est en possession des acteurs comoriens chargés des élections. L'avant-projet de loi du cadre juridique des élections est disponible tout comme les éléments techniques préalables à la mise en place du FOCAD. Les Lois de finance 2017 et 2018 ont prévu des crédits pour le FOCAD qui pourront être utilisés pour la préparation d'élections sans attendre la mise en place du Fonds. Un comité de suivi budgétaire composé des acteurs chargé du budget et des élections a été mis sur

Le projet a débuté en 2018 ainsi que le Comité de coordination. Ce Comité de coordination est en place et regroupe tous les acteurs impliqués dans l'organisation et le bon déroulement des élections aux Comores. En plus de son travail de coordination, il devrait agir comme forum de prévention et de mitigation de violences électorales.

Les autorités comoriennes disposent aussi pour la première fois, bien en amont d'une élection, d'un document budgétaire qu'ils ont développé ensemble pour identifier les coûts d'organisation des prochaines élections et même d'un éventuel référendum.

Le Commissariat National de la Promotion du Genre et le Groupe Thématique Genre sont désormais opérationnels. Un livre sur les femmes qui ont réussi en politique et une émission radio sur le même sujet ont été diffusés et existent désormais.

Deux recueils juridiques sur le contentieux électoral aux Comores existent à présents.

Après PACTE I, PACTE II et PACTE III, les Comores, où la CENI n'a été créée qu'en 2014, ont construit une amélioration qualitative extraordinaire du cadre électoral.

**L'évaluation du changement concret apporté aux bénéficiaires du projet est notée à 4 –satisfaisant.**

Critères d'Impact du projet	Évaluation - appréciation
Conséquences et effets positifs	5 – très satisfaisant
Conséquences et effets négatifs	5 – très satisfaisant
Conséquences et effets directs ou indirects	5 – très satisfaisant
Conséquences et effets intentionnels ou non	5 – très satisfaisant
Changement concret apporté aux bénéficiaires	4 - satisfaisant
Moyenne pour le critère d'Impact	4,8 – très satisfaisant

## 2.5 Viabilité

**3,5 : note moyenne de l'évaluation du critère de Viabilité – satisfaisant mais à surveiller.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme plutôt viable. Les bienfaits du projet devraient perdurer après la finalisation et l'arrêt du financement. Toutefois il faudrait les surveiller du fait de l'existence de facteurs importants de non-viabilité externes au projet et inhérents aux Comores telle la faiblesse de l'État et de l'État de Droit.

Les questions des termes de référence concernant l'impact du projet étaient les suivantes :

*Dans quelle mesure les bienfaits résultant du projet perdurent-ils après la finalisation du projet et l'arrêt du financement ?*

*Quels sont les principaux facteurs qui influent sur la viabilité ou la non- viabilité du projet ?*

- **Bienfaits du projet après la fin du projet et l'arrêt du financement :**

Le projet a été conçu comme un projet pérenne par essence au-delà de son arrêt. Les objectifs, résultats et activités ont été développés dans l'optique d'un transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale par l'Union des Comores.

Les différents changements listés précédemment constituent une bonne base s'agissant des bienfaits du projet après son terme et l'arrêt du financement.

Les Comores disposent désormais d'outils juridiques et budgétaires qu'ils peuvent adopter et perpétuer. Les avant-projets de lois sont entre les mains du Gouvernement. Néanmoins, il s'agit ici d'un bémol quant à la viabilité du projet. Le processus législatif n'a pas été enclenché du fait de la mise en place des Assises nationales.

Plusieurs outils de coordination ont été mis en place pour contribuer à la pérennité du projet, à commencer par le Comité de Coordination et le Comité de suivi budgétaire. Un outil de suivi des différentes activités à mettre en œuvre par les membres du Comité de Coordination est en possession du Ministère de l'Intérieur et de la CENI. Toutefois, à l'issue du projet, le 23 mars 2018, aucune date n'avait été fixée par le Ministère de l'Intérieur ou la CENI. Ceci pourrait traduire un manque d'appropriation et un besoin du maintien d'un appui-conseil pendant quelques temps encore. Toutefois, ce Comité de coordination inter-institutionnelle dispose d'une forte dimension de viabilité. Jusqu'en août l'équipe d'ECES reste sur place pour ses activités dans les domaines juridique et du genre ce qui pourrait contribuer à un suivi.

***L'évaluation des bienfaits du projet après sa fin et l'arrêt du financement est notée à 4 – satisfaisant.***

- **Principaux facteurs influant sur la viabilité ou la non- viabilité du projet :**

L'organisation des Assises nationales est devenue le sujet majeur politiquement aux Comores à la fin 2017 et début 2018. Désormais, les discussions portent sur la possibilité d'une révision Constitutionnelle par référendum en tenant compte des conclusions des Assises nationales. Ceci devrait avoir un impact sur l'organisation des institutions nationales voire les modes de scrutin. Cette situation a contribué à ne pas lancer les processus législatifs concernant les deux avant-projets de lois et la mise en place du FOCAD ce qui laisse un goût d'inachevé. Toutefois, les acteurs chargés des élections sont mieux équipés à court terme pour préparer les temps électoraux dont l'organisation d'un référendum.

PACTE III, tout comme ses deux prédécesseurs, a été construit avec les acteurs-clés du pays et a permis de révéler que les Comores disposaient de nombreuses personnalités à l'expérience nécessaire concernant l'organisation d'élections transparentes, crédibles et apaisées ce qui contribue à la viabilité d'un projet s'inscrivant dans l'approche du cycle électoral et du transfert de capacités.

Toutefois, l'État de droit aux Comores demeure fragile. Depuis juin 2017, la Cour Constitutionnelle ne dispose pas du quorum nécessaire pour fonctionner. Or, elle est une actrice-clé de tout processus électoral. Elle est chargée de statuer les contentieux éventuels. Elle doit aussi proclamer les résultats définitifs des élections tandis que la CENI est chargée de la tabulation des résultats et de la proclamation des résultats provisoires.

Il faut également noter les faiblesses de l'État comorien et des institutions chargées des élections. La part du budget garanti par l'État représente souvent entre 30% et 40% des besoins de fonctionnements. PACTE III a travaillé à créer un document budgétaire permettant de lever des fonds à l'international. Toutefois, l'objectif du Gouvernement de l'Union des Comores est d'atteindre la souveraineté électorale en 2020-2021. Malgré cet objectif, la part couverte par le budget de l'État ne devrait pas dépasser 40% du coût des élections harmonisées de 2020-2021. Il faut ajouter à ces questions budgétaires, les questions d'accès à l'information. Actuellement, et depuis plusieurs mois, le site internet de la CENI est inaccessible et il est très difficile voire impossible d'obtenir des informations avec certitudes aux Comores concernant les lois et la jurisprudence et même le journal officiel. D'après les entretiens et les documents consultés, l'évaluateur a appris que les parlementaires élus en 2015 n'avaient pas reçu de formation concernant le fonctionnement législatif.



Il faut ajouter à cela le processus d'organisation des Assises nationales qui a constitué un changement politique majeur ayant un impact sur le projet. Ces Assises ont eu pour but d'effectuer le bilan du pays depuis son indépendance en 1975 et les Accords de paix de Fomboni ainsi que le principe de présidence tournante. Les thèmes de ces Assises avaient un fort potentiel de modification de l'architecture institutionnelle sur laquelle le projet s'appuyait – notamment l'intégration de la Cour constitutionnelle comme chambre de la Cour Suprême. Les Assises ont constitué le grand moment politique de la fin 2017 et début 2018 aux Comores. Ceci a contribué à mettre en pause les processus d'adoption des deux projets de lois préparés par le projet ainsi que l'adoption du FOCAD. Cette situation a été suivie de près par l'unité de gestion du projet en lien avec les bénéficiaires. Par exemple, concernant le transfert des compétences, l'accent a été mis sur la formation continue donnée aux membres des institutions bénéficiaires, particulièrement les mises à jour des différents documents opérationnels et budgétaires réalisés.

L'évaluateur tient à souligner que les gestionnaires du projet ont bien analysé cette situation et que le projet avait été conçu pour renforcer la viabilité dans une approche de cercle vertueux. Peut-être qu'un appui diplomatique plus important de l'Union européenne et de ses États-membres notamment au moyen des dialogues prévus par l'article 8 de l'Accord de Cotonou aurait pu contribuer à lancer les processus législatifs et politiques d'adoption des avant-projets de loi sur les médias et le cadre juridique des élections et le FOCAD. Une réunion était prévue à la mi-mars 2018 mais reportée à une date ultérieure.

**L'évaluation des Principaux facteurs influant sur la viabilité ou la non- viabilité du projet est notée à 3 – moyennement satisfaisant.**

Critères de Viabilité du projet	Évaluation - appréciation
Bienfaits du projet après la fin du projet et l'arrêt du financement	4 – satisfaisant
Principaux facteurs influant sur la viabilité ou la non-viabilité du projet	3 – moyennement satisfaisant
Moyenne pour le critère de Viabilité	3,5 – satisfaisant

## 2.6 Évaluation du projet PACTE III – Comores selon les critères spécifiques à l'UE, financeur du projet

### 2.6.1 Cohérence

**5 : note moyenne du critère de Cohérence – très satisfaisant.**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme cohérent avec d'autres projets passés et les éventuels projets en cours dans le même domaine.

Les questions concernant la cohérence du projet sont les suivantes :

*Selon vous, le projet est-il cohérent avec d'éventuels projets passés dans le même domaine ?*

*Le projet est-il cohérent avec d'éventuels projets en cours dans le même domaine ?*

- **Cohérence avec d'autres projets passés dans le même domaine :**

Les activités et l'approche prévues par le projet PACTE III étaient cohérentes avec ses deux prédécesseurs. Plus précisément, il y a eu une grande cohérence avec le prédécesseur immédiat -PACTE II- qui a soutenu au deuxième semestre 2016 le processus d'évaluation des élections de 2015 et 2016 par le Gouvernement comorien. Le PNUD a également soutenu ce processus dans un bon esprit de répartition des tâches. Le projet PACTE III a été conçu sur la base des recommandations de cette évaluation. Les synergies ont donc été maximisées, tant au niveau des différents projets en place aux Comores que des subventions apportées par les différents bailleurs et gérées par ECES.

***L'évaluation de la cohérence avec d'autres projets passés dans le même domaine est notée à 5 – très satisfaisant.***

- **Cohérence avec d'éventuels projets en cours dans le même domaine :**

Sur la période étudiée et en l'état de connaissance de l'évaluateur, la France est le seul État-membre de l'UE ayant agi dans le domaine de la gouvernance aux Comores. La France et l'UE ont adopté une stratégie conjointe aux Comores pour l'aide au développement pour la période 2014-2020 couvrant notamment le secteur de la gouvernance. Plusieurs activités soutenues par la France ont été menées avec le CNPA et dans le domaine de l'engagement des femmes en politique, à chaque fois en étroite collaboration avec l'équipe du PACTE III.

Deux autres acteurs non membres de l'UE, l'Australie et la Suisse, sont intervenus pendant cette période, en collaboration directe avec le projet PACTE et sous la coordination d'ECES, dans le secteur du genre comme évoqué précédemment dans les parties sur l'efficacité et l'impact du projet. Le Maroc et la France devraient fournir un appui technique au CNPA pour l'enregistrement des radios et des chaînes de télévisions au printemps 2018 grâce à la réhabilitation de leurs locaux, permise par le projet.

Au cours du projet PACTE III (mars 2017-mars 2018), la collaboration et l'échange d'informations ont été jugés comme bonne par les deux parties. Un accord avait été même trouvé pour que le PNUD mène des activités de formation et de sensibilisation concernant la nouvelle loi portant sur le cadre juridique électoral. Le PNUD a également mené une formation avec des journalistes en septembre 2017 portant sur les objectifs du développement durable, incluant l'objectif 16 « Paix, Justice et Institutions Efficaces », s'inscrivant dans une approche de prévention des violences électorales. Ces activités étaient prévues de manière cohérente. Le PNUD soutient également le CNTDE sur les aspects techniques de gestion des données électorales dans le cadre du transfert vers ses nouveaux locaux. La réhabilitation de ces locaux a été prise en charge par PACTE III.

***L'évaluation de la cohérence avec d'autres projets passés dans le même domaine est notée à 5 – très satisfaisant.***

Critères de Cohérence du projet	Évaluation - appréciation
Cohérence avec d'autres projets passés dans le même domaine	5 – très satisfaisant
Cohérence avec d'éventuels projets en cours dans le même domaine	5 – très satisfaisant
Moyenne pour le critère de Cohérence	5 – très satisfaisant

## 2.6.2 Valeur ajoutée communautaire

**5 : note moyenne du critère de Valeur ajoutée communautaire – très satisfaisant**

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme satisfaisant totalement à la valeur ajoutée communautaire, ayant démontré et renforcé le savoir-faire de l'UE, qui apparaît comme l'acteur le plus apte à soutenir efficacement un projet de ce type.

Les questions concernant la valeur ajoutée communautaire du projet sont les suivantes :

- a) *Le projet porte-t-il une valeur ajoutée spécifique au savoir-faire de l'Union européenne ?*
- b) *En d'autres termes, l'Union européenne est-elle la seule actrice pouvant soutenir ce projet de cette manière ?*

- **Valeur ajoutée spécifique au savoir-faire de l'Union européenne :**

L'UE a soutenu près de 200 projets d'assistance électorale dans plus de 100 pays depuis le début des années 2000. Depuis 2004, l'UE prévoit entre 80 et 140 millions d'€ par an pour cette assistance grâce au Fonds Européen au Développement (FED), à l'Instrument Européen de Voisinage (IEV), à l'Instrument Européen pour la Démocratie et des Droits de l'Homme (IEDDH), l'Instrument de Coopération au Développement (ICD), le Programme pour les Organisations de Société Civiles et les Autorités Locales (OSC-AL), et l'Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP) notamment.

L'UE a adopté une approche stratégique sur le long terme basée sur le concept du cycle électoral et privilégiant une approche de compréhension plutôt qu'une approche présentant les élections comme un événement ad hoc. Elle travaille notamment d'un point de vue technique avec les commissions électorales et les organisations de la société civile. Elle a également adopté trois méthodes d'action particulières : (i) le soutien par des projets aux processus électoraux (assistance électorales) ; (ii) les observations électorales ; et, (iii) les relations diplomatiques. L'UE soutient et contribue aux normes internationales dans le domaine en lien avec l'ONU<sup>6</sup>. Le projet PACTE III s'est inscrit parfaitement dans cette approche.

***L'évaluation de la valeur ajoutée spécifique au savoir-faire de l'UE est notée à 5 – très satisfaisant.***

- **L'Union européenne comme seule actrice pouvant soutenir ce projet de cette manière :**

L'UE soutient depuis 2014 les institutions comoriennes chargées des élections à la demande du Gouvernement comorien à travers ECES et les trois projets PACTE qui ont donc permis de couvrir les différentes étapes du cycle électoral qui et d'atteindre un niveau de haute expertise de connaissance du système électoral comorien. L'UE est devenue la principale actrice dans ce domaine. Le projet PACTE III a été proposé à l'UE par ECES à la fin de l'année 2016 et accepté pour démarrer au printemps 2017.

Le PNUD est l'autre acteur pouvant intervenir dans ce domaine aux Comores, où très peu d'acteurs internationaux sont présents. Néanmoins, en prenant en compte : les expériences des projets PACTE I et II, la bonne relation établie avec les autorités locales, les demandes faites par et la considération portée par le Gouvernement comorien à l'UE et à ECES dans ce domaine, et l'expérience reconnue de ces deux acteurs dans le domaine de l'appui aux processus électoraux par l'approche du cycle électoral, il est possible de conclure que l'UE

<sup>6</sup> Voir la brochure du Service Européen d'Action Extérieure de l'UE, mai 2017 « [Au-delà du jour d'élections](#) », en anglais, et consulter le site des Instruments de Politique Étrangère de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/about/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/about/index_fr.htm)

était le meilleur acteur en présence et le plus pertinent pour appuyer ce projet de cette manière. De plus, L'UE a pour mission d'agir pour ses États membres. Ses actions doivent être en complément des actions des États présents dans un pays tiers, comme la France, aux Comores, seul État membre de l'UE à disposer d'une ambassade dans ce pays. Les actions de l'UE et de ses États membres dans un pays tiers doivent se renforcer mutuellement (article 212 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE). Ceci a été le cas aux Comores pour ce projet.

**L'évaluation l'UE comme seule actrice pouvant soutenir ce projet de cette manière : est notée à 5 – très satisfaisant.**

Critères de Valeur ajoutée communautaire du projet	Évaluation - appréciation
Valeur ajoutée spécifique au savoir-faire de l'Union européenne	5 – très satisfaisant
L'Union européenne comme seul acteur pouvant soutenir ce projet de cette manière	5 – très satisfaisant
Moyenne pour le critère de Valeur ajoutée communautaire	5 – très satisfaisant

### 2.6.3 Visibilité

#### 4,5 : note moyenne de l'évaluation du critère de Visibilité - très satisfaisant.

Le projet PACTE III – Comores est évalué comme ayant été visible aux yeux des acteurs électoraux et globalement visible aux yeux du grand public, servant également la visibilité de l'UE auprès de ces deux publics-cibles.

Les questions concernant la visibilité du projet sont les suivantes :

a) *Le projet PACTE III – Comores est-il visible aux yeux des spécialistes du secteur aux Comores ?*

b) *Est-il connu du plus grand public ?*

- **Visibilité auprès des spécialistes du secteur :**

D'après les entretiens avec les acteurs électoraux, côté comorien (Parlement, Gouvernement, CENI, CNPA, CNTDE, etc.) et côté international (ONU, SADC, UA, France, Australie, Suisse), le projet PACTE III, comme ses prédécesseurs, a été visible aux yeux des acteurs électoraux. A travers cette visibilité, c'est également la visibilité de l'UE qui bénéficie du projet PACTE-III. Tous les produits développés et activités menées par le projet mentionnent l'UE. A titre d'exemple, la plaque commémorant l'inauguration des nouveaux bâtiments du CNPA et du CNTDE porte la mention du soutien de l'Union européenne.

L'unité de gestion du projet et leurs activités ont permis d'ancrer la visibilité de l'UE aux Comores.

Cela a également permis de servir de point d'accroche pour d'autres acteurs internationaux prêts à mener de petites activités aux Comores, sans y être physiquement présents, ce qui constitue toujours un obstacle. Ainsi, les activités du PACTE III – Comores dans le secteur du genre notamment ont permis de capitaliser deux activités ayant eu beaucoup d'échos aux Comores (cf. articles de presse consultés par l'auteur) : (i) le livre « j'ai réussi, tu réussiras », présenté le 8 mars 2018 à l'occasion de la journée internationale des femmes et dont les frais de publication ont été pris en charge par l'Ambassade de Suisse, basée à Madagascar;

et, (ii) un feuillet radio encourageant les femmes à entrer en politique, financé par l'Ambassade d'Australie, basée à Maurice.

***L'évaluation de la Visibilité auprès des spécialistes du secteur est notée à 5 – très satisfaisant.***

- **Visibilité auprès du grand public :**

L'activité 1.1.4 n'ayant pas pu être complètement menée, cela a eu un impact sur la visibilité du projet. Ceci est dû au changement d'approche du Gouvernement au moment de l'organisation des Assises nationales. Le projet de loi de réforme du code électoral a alors été mis en pause. Toutefois, la couverture médiatique écrite, radio et télévisée des activités du projet a été plutôt bonne. La presse était invitée régulièrement aux activités du projet. Des conférences de presse ont également été organisées et bien suivies par les journalistes locaux comme l'a été l'inauguration des bâtiments du CNPA et CNDTE en mars 2018. Le drapeau de l'UE est visible sur les productions du projet et le fait que le projet soit financé par l'UE a souvent été cité par la presse. Le projet a également bénéficié d'une synergie positive de publicité du feuillet-radio promouvant l'engagement des femmes en politique, de 24 épisodes, diffusé sur l'ensemble du pays. Un plan de communication et de visibilité du projet a été adopté et ses objectifs atteints.

Le plan de communication et de visibilité du Projet PACTE III vise à (extrait du plan, p9) :

1. Informer l'administration électorale et toutes les parties prenantes sur les dispositifs d'appui du Projet, et notamment en termes de consolidation des compétences techniques et opérationnelles.
2. Produire du matériel de sensibilisation, communication, plaidoyer et visibilité spécifique à chaque volet du projet (politique et juridique, institutionnel et administratif et technique) à ses bénéficiaires finaux (DGE, CNTDE, CENI, CNPA, la Cour Constitutionnelle, Comité de Coordination, la société civile, les partis politiques). Ce matériel sera diffusé de manière ciblée et adaptée afin de garantir la bonne compréhension des messages spécifiquement destinés à certains acteurs.
3. Tenir informés les bénéficiaires, le Bailleur et la société civile sur l'avancement de chacune des étapes du renforcement de la souveraineté électorale de l'Union des Comores. Cela sera fait à travers des communiqués de presse, une newsletter et la publication régulière d'informations sur le site internet et la page Facebook d'ECES.
4. Démontrer l'importance du soutien de l'Union Européenne quant au renforcement de la souveraineté électorale en Union des Comores.
5. Informer l'Union Européenne et les acteurs du processus des activités en cours et celles développées pour garantir une bonne coordination.

Le plan a fonctionné et atteint ses objectifs.

Ce projet a bénéficié d'une bonne couverture médiatique locale, télé, radio et presse écrite (conférence de presse, feuillet radio, etc.).

***L'évaluation de la visibilité auprès du grand public est notée à 4 – satisfaisant.***

Critères de Visibilité du projet	Évaluation - appréciation
Visibilité auprès des spécialistes du secteur	5 - très satisfaisant

Visibilité auprès du grand public	4 - satisfaisant
Moyenne pour le critère de Visibilité	4,5 - très satisfaisant

### 3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

#### 3.6 Conclusions

Afin de contribuer :

- Au développement et transfert des capacités ;
- À la pérennisation des acquis des bénéficiaires ;
- À l'innovation de l'intervention et la valeur ajoutée dans la réalisation du cycle électoral ;
- À la prise en compte de la dimension genre ;
- À l'identification d'activités additionnelles potentielles pour de futurs projets aux Comores dans le domaine électoral et de la démocratisation,

En prenant en compte l'évaluation de la réalisation :

- Des résultats attendus ;
- Des objectifs spécifiques que les résultats attendus devaient permettre d'atteindre ;
- De l'objectif global dont les objectifs spécifiques constituaient le socle,

En tenant compte également des aspects transversaux, tels que présentés dans les termes de référence de l'évaluation externe et notamment la question du genre, ainsi que de l'évaluation des critères suivants :

- Pertinence ;
- Efficacité ;
- Efficience ;
- Impact ;
- Viabilité,

Ainsi que l'évaluation des critères de l'Union européenne :

- Cohérence ;
- Valeur ajoutée communautaire ; et,
- Visibilité.

Voici les conclusions présentées par l'évaluateur externe :

**Conclusion 1 (C.1.)** Le projet PACTE III – Comores est évalué comme globalement pertinent, efficace, efficient, viable et avec un impact globalement positif, dans l'ensemble d'une grande qualité avec une équipe considérée comme attentive et à l'écoute par les acteurs comoriens et internationaux.

**C.2.** Le projet PACTE III a démontré une nouvelle fois la solidité de la méthode d'ECES à favoriser une approche d'expertise et du cycle électoral.

**C.3.** Le projet PACTE III – Comores a contribué de manières qualitative et quantitative à son objectif global de renforcement de la souveraineté électorale des Comores et globalement atteint ses trois objectifs spécifiques :

- Contribuer au renforcement du cadre légal des institutions chargées des élections ;
- Renforcer les capacités des institutions chargées des élections en matière électorale ; et,
- Consolider les capacités et ressources techniques des institutions chargées des élections.

Plusieurs institutions chargées des élections disposent à présent de fondations, qui demeurent toutefois fragiles, le CNPA, le CNDTE et la CENI en particulier.

**C.4.** Le projet PACTE III – Comores a contribué à la cohérence des actions de développement, à la valeur ajoutée communautaire et à la visibilité de l'Union européenne.

**C.5.** ECES a atteint d'excellents niveaux d'expérience, de connaissance et de reconnaissance dans le domaine démocratique et électoral aux Comores après trois projets depuis 2014. Il existe un risque de perte de ces acquis pour les Comores mais également pour le bailleur qu'est l'Union européenne, et qui ne dispose que d'un Bureau sur place, à l'équipe réduite, et non d'une Délégation. Toutefois, la durée individuelle des projets de moins 12 à 18 mois à chaque fois, constitue une contrainte à la viabilité des activités menées dans une approche de cycle électoral qui implique nécessairement un temps plus long. Une grande partie de la visibilité de l'UE aux Comores provient des activités menées par ECES et les projets PACTE. Le projet a été porté par un élan positif mais a été en partie ralenti fin 2017/début de 2018 par l'organisation des Assises nationales.

**C.6.** D'énormes progrès ont été réalisés aux Comores dans le domaine de la démocratie électorale depuis 2014 notamment et depuis la création de la CENI. Dans ce domaine, les progrès en matière de démocratisation ont été accompagnés par le PNUD, mais surtout par l'UE ces dernières années. Ces progrès ont besoin d'être consolidés car ils demeurent fragiles. Pour un éventuel nouveau projet d'appui, une diminution de l'unité de gestion et un soutien plus direct aux institutions chargées des élections sont envisageables. Il y a toujours un besoin, clairement exprimé par les différents acteurs comoriens, du maintien d'un appui-conseil et d'assistances techniques ponctuelles.

**C.7.** PACTE III, comme ses deux prédécesseurs, a mis en évidence de nombreuses personnalités comoriennes avec l'expérience nécessaire à l'organisation d'élections transparentes, crédibles et apaisées, et a contribué à commencer à transformer ces expériences en expertise. Toutefois, les structures ont encore besoin d'appui afin de pouvoir travailler efficacement de manière autonome.

**C.8.** Il y a un intérêt pour les Comores à approfondir leur engagement dans les forums de pairs pour les différentes institutions chargées des élections au niveau de l'Océan Indien (COI notamment), de l'Afrique australe et orientale (SADC notamment), du continent africain (UA), de la Ligue des États Arabes (LEA), francophone (Organisation de la Francophonie notamment) et international (ONU).

Cette approche valorise les expériences comoriennes à l'international et contribue à développer les normes internationales aux Comores.

**C.9.** Il demeure des faiblesses structurelles de l'État de droit et de l'État aux Comores. Il existe des besoins d'accompagnement et de renforcement des capacités dans le domaine de la démocratie et du renforcement de l'État (informatique, logistique, communication, archivage, cycle budgétaire, planification, mise en œuvre et publication des décisions publiques) et de l'État de droit. Cela pourrait se faire au moyen d'un nouveau projet d'appui-conseil.

**C.10.** L'Assemblée des Comores apparaît comme un acteur-clé de la démocratie ne bénéficiant pas de soutien international alors même qu'il est limité par des faiblesses structurelles. Un éventuel projet de consolidation démocratique devrait incorporer cet acteur essentiel de la démocratie représentative.

**C.11.** Il semble y avoir un besoin important et rapide qu'un dialogue politique entre les partenaires internationaux des Comores, notamment l'ONU, l'UA et l'UE portant notamment sur le cadre juridique de l'État de droit en l'absence actuelle d'une Cour Constitutionnelle fonctionnelle. Concernant l'UE, il peut avoir lieu dans le cadre de l'article 8 des Accords de Cotonou puisse avoir lieu entre l'Union européenne et le Gouvernement des Comores.

**C.12.** Le concept de redevabilité est peu connu, voire inconnu aux Comores et mériterait d'être développé pour ancrer un peu plus la démocratie dans ce pays. Il pourrait faire l'objet d'un futur projet dans le domaine et contribuerait à consolider des relations basées sur la confiance entre citoyens-élus et citoyens-électeurs.

**C.13.** Il y a un début de mobilisation institutionnelle en faveur de l'égalité des genres dans le domaine politique. Il est encore fragile et pourrait bénéficier d'un soutien international dans un avenir proche en vue de sa consolidation.

**C.14.** Le maintien et le développement d'une culture de dialogue entre les acteurs politiques et les institutions chargées des élections est nécessaire. Le Comité de coordination inter-institutionnelle doit servir comme forum de dialogue et de prévention voire de mitigation des tensions électorales.

**C.15.** Sans le projet PACTE III, il aurait été difficile voire impossible aux ambassades de Suisse et d'Australie, accréditées aux Comores mais non présentes, de soutenir des projets dans ce pays. Ces activités ont été possibles du fait de la présence d'ECES, acteur de bonne renommée, avec une grande expérience dans le secteur de la gouvernance et répondant aux standards internationaux en termes de gestion de projet.

**C.16.** Le projet PACTE III et ses prédécesseurs ont permis à ECES d'identifier de nouveaux secteurs d'intervention de renforcement aux Comores, en particulier concernant l'État de droit et le genre. Ces secteurs étaient considérés comme transversaux mais sont à présent considérés comme étant à parts-entières.

**C.17.** Au cours des rencontres entre l'évaluateur externe et le Directeur Général des Élections au Ministère de l'Intérieur et le Ministre de l'Intérieur, il a clairement été indiqué qu'un PACTE IV était souhaitable et que cette demande serait faite à l'Union européenne.

**C.18.** Il existe un besoin de coordination internationale entre ONU, UE, UA, LEA, COI et SADC dans le domaine de l'appui à la consolidation de la gouvernance et de la



démocratie aux Comores afin d'appuyer au niveau politique les réalisations de projets techniques.

### 3.7 Recommandations

Sur la base de ces conclusions, de besoins spécifiques émis par les acteurs locaux notamment la CENI, le Ministère de l'Intérieur et le CNPA, pendant les entretiens avec l'évaluateur et dans un esprit de contribution aux thèmes présentés par les termes de référence : (i) consolidation des acquis de la démocratie aux Comores, (ii) appui à ce pays dans sa recherche de souveraineté électorale et (iii) identification d'activités additionnelles potentielles pour de futurs projets aux Comores dans le domaine électorale et de la démocratisation ; l'évaluateur externe propose les recommandations suivantes :

**Recommandation 1 (R.1).** Le Gouvernement des Comores devrait lancer dès que possible la procédure législative de débats et d'adoption des projets de loi sur le cadre juridique unifié et réformé des élections ainsi que portant sur la régulation des médias, et opérationnaliser le FOCAD dans un but de recherche de souveraineté électorale.

**R.2.** Le Gouvernement des Comores, les institutions comoriennes chargées des élections, ECES et l'UE devrait envisager conjointement la préparation et la mise en œuvre d'un nouveau projet dans un esprit de consultation et de recherche de souveraineté électorale se basant sur une approche d'expertise aux normes internationales du cycle électorale complet et de ses étapes : 1) Juridique ; 2) Planification et mise en œuvre ; 3) Formation et éducation ; 4) Enregistrement des électeurs ; 5) Campagne électorale ; 6) Opérations de vote et jour des élections ; 7) Vérification des résultats ; et, 8) Post-élections.

**R.3.** L'UE devrait soutenir un nouveau projet d'ECES sur un laps de temps plus long, incorporant les élections de 2020 et 2021 avec une stratégie de désengagement graduel de l'appui-conseil, d'expertise technique et d'appui budgétaire au bénéfice des institutions comoriennes chargées des élections.

**R.4.** Ce projet devrait contenir un nouveau pilier de renforcement de capacités visant à transformer l'expérience des personnels des institutions chargées des élections en expertise au moyen de formations diplômantes courtes et longues et de formations des formateurs.

**R.5.** Un tel projet devrait contenir un pilier de redevabilité et le développement des relations de confiance entre citoyens élus et citoyens électeurs sur les engagements des premiers et la consultation des seconds tout au long des mandatures. Le Parlement devrait être identifié parmi les bénéficiaires directs d'un tel projet ainsi que des Organisations de la Société Civile.

**R.6.** Une considération particulière devrait être apportée à l'État et aux institutions chargées des élections dans les domaines de la communication, compétences budgétaires, financières et de contractualisation en particulier, ainsi que sur les aspects de logistique électorale.

**R.7.** Un nouveau projet pourrait également inclure un chapitre de renforcement des capacités informatiques et en technologie électorale des institutions chargées des élections et notamment : (i) de la modification du logiciel de gestion des données électorale, intégrant d'éventuels nouveaux bureaux de vote aux Comores et pour la Diaspora, incorporant un pourcentage d'électeurs par genre, ce qui n'est pas permis

par le logiciel actuel ; (ii) de la mise en place d'une formation dans les ministères et institutions chargées des élections en maintenance, et gestion électronique et informatique ; (iii) de l'équipement la Cour Constitutionnelle d'ordinateurs et serveurs informatiques ; de l'équipement du CNDTE d'ordinateurs et serveurs informatiques afin de renouveler le fichier électoral annuellement et maintenir le processus de biométrisation pour éviter les doublons d'inscription ; (iv) de l'archivage et de l'accès public à l'information officielle ; (v) de formation à la communication en ligne ; et, (vi) de la mise en place d'un système d'information électronique inter-institutionnelle sécurisée.

**R.8.** Un tel projet devrait également appuyer les changements déjà entrepris mais débutants dans les domaines : 1) juridique et 2) du genre.

**R.9.** Concernant le genre, un soutien devrait être envisagé au fonctionnement du Groupe Thématique Genre et au lien qu'il crée entre institutions et associations. Afin de soutenir la sensibilisation au changement de comportement, le mentorat/tutorat devrait être privilégié ainsi que la mise en avant auprès du public de réussites collectives et personnelles. Enfin, un soutien devrait être considéré quant à la recherche académique aux Comores afin de mieux comprendre les dynamiques locales, au-delà des indicateurs du nombre d'élues et de candidates.

**R.10.** Les Comores devraient chercher à approfondir leur engagement dans les forums de pairs pour les différentes institutions chargées des élections au niveau de l'Océan Indien (COI notamment), de l'Afrique australe et orientale (SADC notamment), du continent africain (UA), francophone (francophonie notamment) et international (ONU). Ces démarches pourraient bénéficier d'un soutien au sein d'un projet international.

**R.11.** Un dialogue politique devrait rapidement être mis en place entre les partenaires internationaux des Comores, notamment l'ONU, l'UA et l'UE portant notamment sur le cadre juridique de l'État de droit en l'absence actuelle d'une Cour Constitutionnelle fonctionnelle. Concernant l'UE, il devrait avoir lieu dans le cadre de l'article 8 des Accords de Cotonou entre l'Union européenne et le Gouvernement des Comores.

**R.12.** Une culture de dialogue entre les acteurs politiques et les institutions chargées des élections doit être encouragée et accompagnée. Le Comité de coordination inter-institutionnelle doit servir comme forum de dialogue et de prévention voire de mitigation des tensions électorales et bénéficier d'un appui-conseil et technique international.

**R.13.** Un plan de ressources budgétaires pour le CNPA devrait être développé pour atteindre une deuxième phase de développement, après l'opérationnalisation permise par le projet PACTE III. Ce plan devrait envisager une expertise technique d'appui au CNPA afin de développer un plan de renforcement en capacité incluant un volet de ressources humaines.

**R.14.** Un centre de documentation offrant un accès aux médias comoriens et internationaux (internet, presse écrite et audiovisuel) pourrait être développé au sein des nouveaux locaux du CNPA. Il pourrait se doubler d'un centre de formation.

**R.15.** Un projet de renforcement des capacités avec une composante formation et d'appui-conseil au CNPA et à la communauté des médias dans le domaine juridique notamment concernant les médias numériques actuellement non-régulés au Comores, serait également pertinent.

**R.16.** Un plan de formation pour les magistrats de la Cour Constitutionnelle sur l'aspect électoral, le code électoral, le contentieux électoral, les aspects électoraux comoriens et les normes internationales électorales pourrait être développé.

**R.17.** Une étude pour identifier, recenser, localiser et permettre le vote de la diaspora, au besoin d'un appui technique et financier pourrait être menée.

**R.18.** Une mutualisation du matériel électoral dans la zone géographique de l'Océan Indien voire de l'Afrique australe et orientale devrait être envisagée afin de limiter les coûts de l'organisation des élections.

## **ANNEXES**

**ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

**ANNEXE 2 : DOCUMENTATION CONSULTEE**

**ANNEXE 3 : TERMES DE REFERENCE DE L'EVALUATION EXTERNE**

**ANNEXE 4 : EVALUATION DU CADRE LOGIQUE**