

PLAN CADRE D'ASSISTANCE DU SYSTEME DES NATIONS UNIES AUX COMORES

PARTIE I : LE CONTEXTE

1. Le cadre institutionnel

Le Plan Cadre d'Assistance du Système des Nations Unies aux Comores (ou UNDAF, sigle anglais couramment utilisé) s'inscrit dans le cadre du programme de réforme de l'Organisation des Nations Unies lancé en 1997 par le Secrétaire Général des Nations Unies et constitue une étape importante dans la mise en place d'outils de planification et programmation conjointes par les agences du Système des Nations Unies (SNU) aux Comores. Les agences du SNU ont coopéré avec le Gouvernement et l'ensemble des partenaires du développement, en particulier pour l'élaboration du Bilan Commun de Pays (BCP) dont est issu l'UNDAF et qui été validé en octobre 2001.

L'exercice UNDAF s'est inscrit dans un contexte politique, économique et social difficile, caractérisé par une double crise institutionnelle et séparatiste qui mine le pays depuis 1997 et dont la résolution, bien qu'en cours, n'est pas encore acquise. La signature de l'Accord-cadre de Réconciliation Nationale le 17 février à Fomboni (Mohéli) et la préparation et l'adoption par référendum le 23 décembre d'une Constitution consacrant la naissance d'une nouvelle entité comorienne appelée l'Union des Comores ont été deux faits marquants dans la restauration de la normalité constitutionnelle. L'incertitude politique a continué cependant à prévaloir avec trois tentatives de déstabilisation par des éléments extérieurs et a freiné l'élan de reprise de la coopération pour le développement que l'on pouvait espérer. Une formule de transition a été trouvée le 14 janvier 2001 et a permis de fixer un calendrier pour diverses consultations électorales et la mise en place d'un gouvernement d'union nationale chargé d'organiser ces élections. La démission du Chef de l'Etat le 21 janvier 2002 et sa déclaration de candidature pour la Présidence de l'Union ont ouvert une période d'optimisme quant aux chances de mise en place d'institutions démocratiques dans le pays.

Sur le plan du développement, le pays souffre de l'absence d'une direction d'ensemble définie par le gouvernement pour conduire le développement et d'un manque chronique d'information sur les conditions de vie des citoyens. Après une période de stagnation de près de trois ans, la coopération aux fins de développement a repris avec la relance des projets financés par la Banque Mondiale, le FIDA et l'Union Européenne. Le gouvernement comorien a négocié un rééchelonnement de sa dette avec les banques arabes de développement et, avec l'aide de la Banque Mondiale, a pu réunir les « Amis des Comores » en juillet 2001 à Paris pour négocier et obtenir un financement de 12 millions de dollars pour un programme d'urgence de douze mois. Ce programme vise à appuyer les efforts de réconciliation du pays par le financement de quelques actions prioritaires de lutte contre la pauvreté et des organes de gestion du processus de réconciliation.

Ce contexte difficile de mutation politique est un défi, non seulement pour le Gouvernement, mais aussi pour le SNU dont l'approche en matière de coopération au développement est bâtie sur une collaboration étroite avec le Gouvernement et avec tous les autres partenaires au

développement. La réussite de la mise en œuvre de l'UNDAF dépendra donc en grande partie de la reprise du dialogue entre les autorités comoriennes, les différentes composantes de la classe politique, la société civile et la communauté internationale sur les objectifs de développement à long terme du pays.

L'UNDAF pose le fondement de la coopération entre le système des Nations Unies, le Gouvernement et les autres partenaires de développement pour la période 2003-2007. Il permet au système des Nations Unies d'assurer : «la collaboration axée sur les objectifs ainsi que la cohérence et la synergie » demandées par le Secrétaire Général de l'ONU et approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 53/192. (Guide de l'UNDAF).

Il vise à « *accroître l'impact de la coopération du SNU sur le développement et le bien-être des populations* » par les moyens suivants :

- Amélioration du ciblage et de l'orientation vers les résultats, en identifiant les domaines où le SNU peut apporter la plus grande valeur ajoutée grâce aux points forts qui lui sont spécifiques ;
- Renforcement de l'unité d'intention et de l'esprit d'équipe au sein du SNU ;
- Collaboration accrue en combinant la programmation d'agence avec la programmation parallèle ou commune ;
- Meilleure intégration des aspects normatifs et opérationnels de la coopération pour le développement ;
- Dialogue plus actif et renforcement des partenariats et alliances avec d'autres membres de la communauté des agents de développement, comme la société civile, le secteur privé, les donateurs bilatéraux, la Banque Mondiale et autres IFI ainsi que l'Union européenne ;
- Utilisation plus efficace de ressources limitées, sur la base d'une meilleure division du travail, d'une rationalisation de l'allocation des ressources et des procédures ;
- De plus grandes possibilités d'obtenir des ressources plus abondantes en appui aux priorités et besoins nationaux ;
- Recherche d'une meilleure synergie entre les agences dans une perspective systémique : le Système des Nations Unies est plus que la somme des Agences qui en font partie.

Sur la base des questions-clés de développement identifiées dans le CCA, l'objectif global de l'UNDAF est de **contribuer à la réduction de la pauvreté par l'habilitation des groupes vulnérables** par: **(1) l'inclusion dans le système de production ; (2) la facilitation de l'accès à des services sociaux de qualité et de leur jouissance effective et (3) la participation dans les mécanismes de décision.**

L'atteinte de cet objectif devra obéir aux principes directeurs suivants qui ont guidé l'exercice d'élaboration de l'UNDAF aux Comores et qui devront constamment inspirer sa mise en œuvre. Il s'agit de : (1) la recherche du « changement minimum nécessaire » ; (2) la création d'un environnement favorable à la reconnaissance des droits et, (3) le soutien à l'égalité de genre et la promotion d'un développement centré sur l'homme et la communauté.

Les axes stratégiques identifiés et retenus, qui rentrent dans le cadre des compétences techniques et des mandats des agences du SNU, sont présentés dans la partie II. Une complémentarité sera systématiquement recherchée avec d'autres instruments de planification en cours de formulation

aux Comores tels Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DRSP) et la Stratégie Gouvernementale de développement à moyen et long terme.

2. Le processus d'élaboration de l'UNDAF

L'élaboration de l'UNDAF s'est déroulée en deux phases portant respectivement sur la formulation tout d'abord du Bilan Commun de Pays (CCA), puis de l'UNDAF proprement dit.

Dès le mois de mai 2000, le SNU avec le Gouvernement se sont engagés à la formulation du CCA à partir des termes de référence et d'un canevas de recueil et de présentation des informations nécessaires ainsi qu'un cadre conceptuel mettant l'accent sur **la dimension systémique**, en vue d'articuler toutes les études thématiques de base.

Dans le contexte particulier des Comores, le cadre de réflexion initié par le SNU a pris pour référence majeure le constat que *la finalité du développement aux Comores est d'assurer la jouissance et la protection des droits de l'homme et la satisfaction de ses besoins essentiels*, pour en conclure que *la protection et l'amélioration des conditions d'existence des populations (protection de la vie et de l'intégrité physique), l'habilitation de ces populations à exploiter leur potentiel (accès aux moyens du bien-être matériel et spirituel) et la mise en place d'un système de gouvernance participative (participation aux choix collectifs qui affectent le cadre de vie et la marge d'action) sont les objectifs de développement auxquels concourt le SNU aux Comores*. Cette approche permet d'insérer les neuf thématiques majeures de façon "**systémique**" : les droits de la personne, la sécurité alimentaire, la durabilité de l'environnement, l'égalité entre les sexes, l'élimination de la pauvreté, la gouvernance, le VIH/SIDA, la population et la promotion/protection de l'enfant. Elle favorise la compréhension mais aussi et surtout les moyens pour **favoriser l'action**. Cette approche du "**changement minimum nécessaire**" implique de voir les réalités avec nuances. Elle implique souvent, par exemple, de s'appuyer sur les aspects positifs de ce qui est ressenti de prime abord comme des contraintes ou des obstacles. Elle implique de savoir hiérarchiser les valeurs en jeu pour éventuellement gagner beaucoup en acceptant de perdre un peu. Cette discipline est spécialement importante à adopter lorsque l'on se situe dans - des perspectives embrassant largement **les droits** de la personne et non plus seulement **certains droits** pris isolément; surtout lorsque, comme cela guide la réflexion du CCA des Comores, on ne veut pas négliger non plus les **besoins**. En effet, entre les contraintes objectives et les priorités pragmatiquement nécessaires, on ne peut échapper totalement à des conflits de valeurs; la prise en considération de principes tels que ceux du "changement minimum nécessaire" peut aider à faire les arbitrages optimaux.

Dans cette logique, le Bilan porte en plus de l'analyse approfondie des particularités du contexte sur les différents thèmes suivants : Droits, Education, Santé, Alimentation/nutrition, Environnement/assainissement.

Un résumé opérationnel qui reprend les principales recommandations du CCA et met l'accent sur les leviers et axes potentiels d'intervention comme des points d'entrée pour l'UNDAF est présenté en Annexe 1. Dans les sections qui suivent, l'on se limitera à présenter les axes de priorités du système des Nations Unies retenus pour l'UNDAF, de manière à ce que l'analyse stratégique et l'exercice de programmation puissent mieux se fonder sur le Bilan.

DEUXIEME PARTIE : L'UNDAF

Objectif Global : Contribuer à la réduction de la pauvreté par l'habilitation des groupes vulnérables en favorisant :

- l'inclusion dans le système de production:
- la facilitation de l'accès à des services sociaux de qualité, et de leur jouissance effective;
- la participation dans les mécanismes de décision.

Aux objectifs spécifiques correspondants à ces trois axes doivent s'ajouter des objectifs spécifiques "transversaux", c'est-à-dire qui concourent à l'objectif global, en en constituant en quelque sorte des conditions nécessaires à sa réalisation.

La réduction de la pauvreté constitue le principal objectif de développement du pays même si la croissance économique est reconnue et acceptée comme un préalable essentiel pour atteindre cet objectif. L'extension de la pauvreté et les inégalités qui l'accompagnent sont des obstacles à la croissance.

L'inclusion dans le système de production vise d'abord la possibilité d'accéder sans discrimination à un travail rémunéré décentement. Si le "droit au travail" ne peut pas nécessairement être respecté universellement, l'offre de travail étant insuffisante par rapport à la demande, la question de la discrimination et de l'exclusion se pose avec d'autant plus d'acuité, comme la nécessité d'une planification à long terme visant à une adéquation du marché du travail. La cohérence du marché est aussi une préoccupation majeure, à savoir l'adéquation qualitative entre offre et demande et, partant, le problème de l'insuffisance de qualification offerte par les travailleurs; la situation inverse, l'insuffisance de demande pour des qualifications élevées est moins à la portée de l'assistance dans la mesure où elle dépend plus des "*lois du marché*".

Les services sociaux de qualité sont les services sociaux de base pour lesquels les standards de qualité doivent être atteints et respectés. On y inclura fondamentalement l'**accès à** l'éducation, à la santé, à un cadre de vie décent et à la justice. La question de la **jouissance effective** ne peut être éludée car une des sources de discrimination/exclusion des plus vulnérables tient à des facteurs psycho-sociologiques qui empêchent les bénéficiaires potentiels d'accéder à des services **rendus accessibles**, ce qui implique des aspects de sensibilisation/éducation/information spécifiques.

En dehors d'actions spécifiques demandées par les autorités pour les aider à aborder certains problèmes de gouvernance d'échelle *macro* (de la prestation de services de conseil à l'organisation matérielle des consultations populaires, comme cela se réalise actuellement sous l'égide du PNUD), la participation dans les mécanismes de décision vise essentiellement la participation communautaire et l'intégration à ce niveau des "forces vives" majeures du développement local que sont les femmes et les jeunes, largement discriminés puisque très sollicités pour leurs actions mais fort peu admis en égaux aux mécanismes de décision.

Objectif spécifique transversal #1 : Disposer en permanence de données "stratégiques" récentes, fiables et mises à la portée des utilisateurs

Enoncé : L'extension des problèmes à aborder dans le cadre de l'objectif global et les limitations des ressources que l'on peut mettre en oeuvre exigent un ciblage de qualité des actions, c'est-à-dire une identification précise des groupes-cibles, un bon calage des valeurs initiales des paramètres, des indicateurs fiables de suivi. Or, le diagnostic situationnel montre que les données fiables, relativement rares, sont souvent dépassées (plus de dix ans pour beaucoup de données ponctuelles, plus de quinze ans à mi-période pour les données sur intervalle). L'identification des populations à risque et leur connaissance quantitative et qualitative, l'estimation des corrélats, des facteurs et des conséquences de la vulnérabilité sont donc des besoins essentiels pour guider valablement l'assistance. Cependant, la collecte et l'exploitation de données empiriques représentent des coûts financiers et humains souvent sous-estimés. Aussi est-il nécessaire de prévoir non seulement l'organisation de ces opérations mais aussi un cadre institutionnel et une organisation susceptibles d'en assurer le fonctionnement pérenne sans interférences nuisibles.

Rapport aux préoccupations nationales : l'importance du problème se révèle à travers la formulation de plans et de politiques sectoriels, qui reposent systématiquement sur des objectifs quantitatifs et/ou des indicateurs généralement hypothétiques, en l'absence de données fiables récentes. Les valeurs de référence de la population, en particulier, sont en fait inconnues, alors qu'elles sont utilisées comme chiffres-clés pour les mesures les plus diverses, de la croissance économique par tête à l'incidence de la pauvreté en passant par la scolarisation, les données épidémiologiques ou les ressources alimentaires.

Références à l'analyse : de l'analyse ressortent les lacunes en ressources humaines et, particulièrement en l'occurrence, les difficultés d'organisation. En vue d'optimiser les possibilités des ressources humaines disponibles, un dispositif institutionnel leur garantissant autonomie et stabilité (y compris au niveau des fonctions, par un organigramme propre) est nécessaire. L'analyse a mis en évidence que les données décentralisées étaient sous-utilisées, d'une manière comparable selon le secteur; en vue de respecter le "métier" de chacun et d'utiliser les données de manière optimale, il est nécessaire de confier à l'institution statistique l'exploitation des données de routine décentralisées, sans priver les secteurs spécialisés de leurs attributions, ni en aval ni en amont, mais au contraire, en restituant aux professionnels de la statistique un rôle normal d'analyse, de synthèse et de guidance. Enfin, l'analyse a montré les défauts d'information à divers niveaux et de diverses natures, ce qui fait mettre l'accent aussi bien sur les activités de sensibilisation/plaidoyer que sur la large disponibilité de l'information statistique.

Notes d'application : la notion de structure **nouvelle** ne vise pas à enlever à quelque département ministériel que ce soit ses prérogatives actuelles, mais à optimiser les ressources humaines dans une structure de service spécialisée ouverte en amont comme en aval vers les autres départements techniques.

Ressources annoncées :

| | |
|---------------|-------------------|
| PNUD | 400.000 \$ |
| UNICEF | 27.000 \$ |
| OMS | 59.857 \$ |
| FNUAP | 253.000 \$ |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ressources [pour mémoire] |
|---|--------------------------|---|--|---|-------------------------------------|
| Dispositif institutionnel capable de fournir en permanence les données requises | | Une structure institutionnelle définie, dotée d'un statut lui permettant de travailler en vue des résultats attendus | <input type="checkbox"/> Existence d'un cadre réglementaire/contractuel (avec les bailleurs) de l'institution <i>[existence du cadre]</i> <input type="checkbox"/> Existence d'un organigramme stable spécifique <i>[existence de l'organigramme]</i> <input type="checkbox"/> Pérennisation du personnel affecté à l'institution <i>[mois-homme moyens par personne dans l'institution / valeur maintenue supérieure à 10]</i> | <input type="checkbox"/> Plaidoyer pour faire adopter les mesures (légales ou réglementaires) ou faire accepter les mesures (contractuelles) appropriées <input type="checkbox"/> Maintien de ces dispositions pour en intégrer la substance dans les engagements de contrepartie des projets ultérieurs | |
| Organisation sur un plan à moyen terme de la collecte de données propres à l'institution statistique | | <input type="checkbox"/> Un calage des données socio-démographiques de base sur un recensement scientifique de la population | Recensement réalisé et techniquement validé <i>[existence du recensement; existence d'une validation post-censitaire]</i> | <input type="checkbox"/> Appui matériel et financier au recensement, calculé sur une période suffisante pour s'assurer que la gestion des ressources permette d'arriver au terme du programme d' exploitation <input type="checkbox"/> Prévoir un appui technique éventuel à la gestion matérielle et financière des opérations | |
| | | <input type="checkbox"/> Une exploitation rapide des données censitaires en indicateurs statistiques pertinents pour les utilisateurs publics, nationaux ou internationaux, et privés | Grands chiffres de population et indicateurs essentiels de l'état et des tendances <i>[existence des statistiques descriptives et des principaux taux et ratios endéans les 12 mois; analyses régionalisées et projections endéans les 24 mois]</i> | | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ressources [pour mémoire] |
|---|--------------------------|--|--|--|-------------------------------------|
| | | <input type="checkbox"/> Une base de sondage permanente dérivée des découpages censitaires. | <p>"Carte socio-démographique" du pays permettant tout tirage d'échantillons pour des enquêtes par sondage, avec possibilité de contrôles de représentativité</p> <p>[La cartographie censitaire est maintenue en état et utilisée, de même que la base de données correspondantes extraite du recensement; les données d'enquête comparables sont reportées dans la base]</p> | | |
| | | <input type="checkbox"/> exécution d'un plan pluri-annuel d'enquêtes sur les thèmes prioritaires | <p>Enquêtes annuelles thématiques par sondage organisées</p> <p>[Enquêtes réalisées]</p> | <p>Détermination précoce des priorités pour établir des financements qui évitent des cessations d'activité.</p> | |
| <p>Organisation de la remontée, de l'exploitation; de la sauvegarde et de la dissémination des données décentralisées produites par d'autres</p> | | <input type="checkbox"/> Des bases de données pertinentes (par exemple pour la production, la nutrition, l'épidémiologie, ...) validées et synthétisées. | <p>Existence et mise à jour des bases de données</p> <p>[Les bases spécialisées existent; nombre de bases, volume d'informations, débit sur base mensuelle ou trimestrielle des transferts de données; vitesse moyenne d'intégration des données, âge moyen des données consolidées les plus récentes]</p> | <input type="checkbox"/> Détermination des secteurs prioritaires (santé, éducation, agriculture, cadastre, ...) <input type="checkbox"/> Détermination de la nature des données à rassembler de manière centralisée <input type="checkbox"/> Etablissement de la répartition des tâches entre institution statistique et départements techniques | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ressources [pour mémoire] |
|--------------------|--------------------------|--|--|--|-------------------------------------|
| administrations | | <input type="checkbox"/> En amont, du conseil technique pour l'amélioration de la collecte et la solution des problèmes courants de données | Existence de recommandations émises spontanément par l'institution statistique; existence d'une demande de conseils de la part de la base <i>[ces actions ou demandes existent; fréquence, importance, objet des interventions ou des demandes, secteur où elles se produisent]</i> | La validation/synthèse des données est réellement effectuée techniquement pour permettre de préconiser des améliorations éventuelles. | |
| | | <input type="checkbox"/> En aval, des données structurées mises à la disposition des ministères techniques pour leurs exploitations propres OU de l'activité de service assurant cette exploitation. | Existence de flux de données et/ou de services entre institution statistique et ministères techniques <i>[des données ou des produits sont transmis; fréquence et importance en volume des transmissions]</i> | <input type="checkbox"/> Détermination de ce qu'il est nécessaire de retransmettre aux ministères "en aval" <input type="checkbox"/> Détermination, le cas échéant, de la contrepartie financière des services statistiques | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ressources [pour mémoire] |
|--|--------------------------|---|---|--|-------------------------------------|
| Mise à la disposition des utilisateurs des données pertinentes par rapport à leurs besoins | | <input type="checkbox"/> Un comité consultatif des utilisateurs | Existence d'un comité consultatif des utilisateurs fonctionnel <i>[Le comité est constitué; il se réunit à intervalles convenables/au moins 1 fois par an et plus si nécessaire; nombre de propositions, de demandes, d'interventions du comité auprès des producteurs de données]</i> | <input type="checkbox"/> Inventorier les utilisateurs nationaux "normaux" de données et les mobiliser (activité de plaidoyer à envisager/prévoir, en particulier sous l'angle de l' émergence d'une culture de la donnée statistique) <input type="checkbox"/> responsabiliser les représentants des intervenants extérieurs (ONG pertinentes y compris) <input type="checkbox"/> Instaurer un "cadre de dialogue" permettant de faire entendre des demandes par les techniciens sans empiéter sur leurs responsabilités professionnelles. | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ressources [pour mémoire] |
|--------------------|--------------------------|--|---|--|-------------------------------------|
| | | <input type="checkbox"/> Un service d'accès aux données | Un service permettant d'accéder à des données statistiques utilisables existe <i>[Existence du service d'accès aux données; fréquentation, quantité et nature des données demandées]</i> | <input type="checkbox"/> S'assurer d'un cadre déontologique de respect du caractère privé des données et des mesures techniques (anonymisation, etc...) pour y parvenir <input type="checkbox"/> Envisager des procédés de recouvrement de coûts de production des données selon des requêtes extérieures en vue de leur traitement rapide sans que ce soit au détriment des activités de production. | |
| | | <input type="checkbox"/> Une diffusion systématique d'informations (publication selon les modalités les plus efficaces par rapport à la demande) | Des publications régulières existent <i>[Existence d'une ou plusieurs publications régulières et/ou de moyens électroniques de diffusion; fréquences de publication ou de mise à jour; nombre de consommateurs accédant aux publications ou autres supports]</i> | Le comité consultatif d'utilisateurs devrait être particulièrement sollicité pour l'établissement des priorités. | |

Objectif spécifique transversal #2 : Contribuer à maintenir le taux de séroprévalence du HIV/SIDA à moins de 1% dans tous les groupes par la prévention et la prise en charge des IST et des personnes vivant avec le VIH

Enoncé : L'épidémie de SIDA est un facteur majeur d'aggravation de la vulnérabilité des populations les plus pauvres et un facteur de paupérisation et d'exclusion pour une population à priori moins vulnérable (futurs veufs et orphelins de malades). La situation du pays est très particulière : bénéficiant d'un atout majeur - il semble pratiquement exempt de la pandémie jusque récemment-, il présente aussi le cumul des facteurs de risques comportementaux. Par conséquent; les conditions sont probablement encore réunies pour qu'un effort déterminé et urgent de prévention puisse éviter le pire.

Rapport aux préoccupations nationales : La préoccupation nationale du problème est reflétée par l'existence d'un Programme National de Lutte contre le SIDA.

Références à l'analyse : L'analyse a mis en évidence les contraintes auxquelles les réalisations de cet objectif doivent s'attaquer et qui constituent pour une part une question globale de société bien plus qu'un problème technique qui puisse se sectoriser en "information", "prévention", etc... La question étant identifiée comme étant étroitement liée avec les systèmes de croyances et d'attitudes constitutifs de la culture du pays, on ne pourrait l'aborder en tant que "problème à résoudre" que dans le cadre de l'éducation et avec des objectifs d'évolution importante à une ou deux générations; par conséquent, sans négliger l'aspect éducatif, la priorité doit être mise sur la prise en compte de ces facteurs de société comme contraintes sur les manières de proposer les diverses actions en vue d'éviter que leur non-prise en compte engendre des réactions qui neutralisent - ou pire - les actions. Une meilleure connaissance de ces facteurs dans le contexte de l'objectif est indispensable.

Il est cependant clair, sans possibilité actuelle de quantification, que *l'image de soi* que donnent les Comoriens - et à laquelle ils veulent adhérer, jusqu'à un certain point - véhicule des notions (notamment en matière d'éthique et de comportement sexuels) que toutes les observations même partielles contredisent. Le dilemme est qu'accepter l'image de soi comme une réalité constitue un facteur de risque considérable, mais qu'aller contre elle au nom de la réalité engendre des tensions et des rejets considérables, dont l'effet au total est tout aussi délétère. Un préalable à une action efficace est donc de contribuer à faire évoluer l'image en poussant la réalité à se laisser graduellement mieux reconnaître consciemment. Il s'agit cependant d'un défi qui peut demander beaucoup de temps, d'imagination et d'opiniâtreté pour être remporté. En l'occurrence, les Comores ont la chance unique d'avoir un peu plus de temps que d'autres pays pour s'engager dans une phase de prévention énergique de la pandémie à VIH. Il s'agit donc **d'une urgence prioritaire que d'étudier et comprendre pour agir.**

Notes d'orientation: La lutte contre le VIH/SIDA étant **aussi** affaire de santé publique, il va de soi qu'une synergie avec les activités de l'objectif "**Services sociaux de base - Santé**" est indispensable. L'uniformisation des normes est un préalable, dont la logique impose que l'on conserve les plus hautes exigences en matière de qualité et les plus grandes libertés en matière d'usage.

En ce qui concerne l'accessibilité des prestations, l'optimum à rechercher devrait être: conseils de prévention et moyens disponibles dans toutes les structures sanitaires et/ou orientée vers le conseil et le support en matière de santé génésique; prélèvements pour diagnostics (sérologie) accessibles dans tous les centres de santé, les examens pouvant être plus concentrés ; tant que les malades sont rares, les traitements devraient être accessibles dans les structures sanitaires.

L'aspect délicat des questions liées à la vie intime, surtout lorsque la réalité est en porte-à-faux par rapport à l'image généralement déclarée, rend peu fiable le seul usage de données psycho-sociologiques empiriques, quelle que soit la manière de les recueillir. La multiplication des éléments indirects et leur analyse approfondie peut doublement contribuer à la *manifestation de la vérité*, directement par leur apport et indirectement par le fait que l'on peut confronter des personnes interrogées (en entretiens non directs) à ces réalités (des études purement ethnologiques sur le comportement affectif et sexuel réalisées vers 1990 ont ramené l'essentiel de leurs informations intéressantes par ce moyen).

Il est à noter que la première étape de la sensibilisation n'est pas la plus simple, loin de là : convaincre les individus en général que le risque de contamination au VIH n'est pas tant affaire de "groupe à risque" ou de "personne à risque" que de "**comportement à risque**", c'est-à-dire que tout le monde est potentiellement menacé.

La section consacrée aux traitements est insérée **pour mémoire** : elle **doit** être présente, vu que c'est l'objet même de l'objectif, mais elle doit l'être en tant que **potentialité**. Dans l'état actuel de la pandémie aux Comores, les quelques dizaines de cas à traiter peuvent l'être sans une mobilisation sociale exceptionnelle : à la limite, ils n'occuperaient qu'une partie de la clientèle d'un praticien. Mais la mobilisation **potentielle** des moyens de lutte doit être prête à être très rapidement opérationnelle. En attendant, on peut considérer qu'elle est à un plan de traitement effectif ce qu'une force de dissuasion est à la guerre: prête à tout moment à être utilisée, mais avec l'espoir de ne jamais devoir l'utiliser. Très concrètement, il s'agit de protocoles et de procédures connus et discutés dans toutes les organisations spécialisées, qui ne demandent qu'à être prêts à être appliqués. Cela nécessite de la préparation du personnel et des médicaments disponibles pour les traitements, des possibilités d'accueil et de prise en charge pour les "victimes indirectes"; cela suppose surtout que des décisions aient été prises **avant l'urgence** pour s'assurer du support financier voulu (trithérapie, qui paiera et comment? Prise en charge des dépendants, qui suppléera aux revenus perdus et comment?, etc...). C'est pourquoi les mentions de ces ² rubriques se limitent, dans le présent exercice UNDAF, à l'aspect préparatoire et décisionnel et non aux aspects substantiels. Cependant une « structure de suivi devrait être mise en place en vue de s'assurer que le plan établi pour un futur que l'on espère lointain reste

en action et peut à tout moment être activée selon un schéma initial, et ne tombe pas dans l'oubli.

Ressources annoncées :

| | |
|---------------|-------------------|
| PNUD | 900.000 \$ |
| UNICEF | 40.000 \$ |
| OMS | 110.000 \$ |
| FNUAP | 9.400 \$ |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ ressources [pour mémoire] |
|---|--------------------------|--|---|---------------------------------------|---|
| Base de données disponibles | | | Documents sur les données de l'épidémie | | |
| | | Rapport sur la surveillance sentinelle les IST/VIH | Document disponible | Soutien à la réalisation des enquêtes | |
| | | Rapport sur les enquêtes socio-comportementales (quantitative/qualitative) | Document disponible | Soutien à la réalisation des enquêtes | |
| | | Rapport sur la notification des cas de SIDA et des IST | Document disponible | Soutien à la réalisation des enquêtes | |
| 50% de la population 15 à 49 ans adopte un comportement responsable | | | Proportion de la population de 15 à 49 ans adoptant un comportement responsable | | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ ressources [pour mémoire] |
|--------------------------------|---|---|---|--|---|
| 100% des poches de sang testés | La population de 15 à 49 ans savent au moins les modes de transmission et de prévention 10% de la population a des attitudes positives vis à vis des malades du SIDA | Nombre de personnes qui fréquentent le centre de dépistage 60% des malades IST sont pris en charge correctement selon l'approche syndromique | Proportion de la population de 15 à 49 ans qui savent les modes de transmission et de prévention Proportion de la population qui ont des attitudes positives vis à vis des malades du SIDA | Appui aux activités de sensibilisation Appui à IEC et aux activités de dépistage Appui à la formation du personnel Plaidoyer pour la disponibilité des médicaments essentiels IST Enquête IP 6 et IP 7 | |
| | Disponibilité des condoms dans les pharmacies, structures sanitaires, hôtels, boîtes de nuit et écoles secondaires | Nombre de rupture de stock | Appui formulation de politique de gestion de préservatifs Dotation des condoms pour structures sanitaires et autres points de distribution Introduction de la distribution à base communautaire et à marketing social | | |
| | | % de poche de sang testés en IST et VIH | | | |
| | Structures de collecte de transfusion équipées en réactifs et matériels | % des structures équipées | Soutien à l'acquisition des matériels et la collecte | | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ ressources [pour mémoire] |
|--|---------------------------------|--|--------------------------------------|------------------------|--|
| Prise en charge des personnes vivant avec le VIH | | | Nombre de personnes prises en charge | | |
| | | Disponibilité de la trithérapie et médicaments pour traiter les infections opportunistes | Nombre de rupture de stock | | |
| | | Disponibilité des services de prise en charge médicale et psychosociale | Nombre de personnes prises en charge | | |

Objectif transversal # 3: Renforcer l'effort de gestion durable des ressources naturelles

Rapport aux préoccupations nationales: Conscientes de la détérioration accélérée de l'environnement imputable à la pression démographique, à la forte dépendance à l'égard de ressources naturelles limitées, à l'extrême vulnérabilité de l'écosystème, les autorités ont adopté une politique de l'environnement et ratifié les conventions internationales en la matière.

La mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Environnement vise l'arrêt de la dégradation des écosystèmes terrestres et marins, la lutte contre les pollutions, l'assainissement de base, le renforcement des capacités nationales, l'amélioration du cadre réglementaire, le développement de solutions alternatives et l'éducation environnementale.

La concrétisation des objectifs de cette politique requiert des ressources importantes que l'Etat seul ne peut fournir.

Références à l'analyse : La population s'inquiète de la dégradation de son environnement mais est souvent peu consciente de sa propre implication en tant que cause du phénomène et encore moins de son devoir de participer à sa préservation. De plus, les citoyens ne font pas nécessairement le lien entre la modicité de leurs prélèvements et dépôts individuels et l'effet collectif de ceux-ci.

Même sensibles à ces problèmes, les citoyens se comportent souvent, pour des raisons socio-économiques, en "prédateurs forcés": l'effort que leur demanderait un comportement responsable en matière d'environnement est souvent démesuré par rapport aux soucis de quotidienneté (besoins en matériaux de construction, en combustible domestique ou artisanal, en terre cultivable,...).

En termes de "droit à un environnement sain" et de "droit à un cadre de vie agréable", on se situe dans le cas de figure un peu particulier où chacun est **auteur** des comportements dont il est en dernier ressort **victime**; mais la confrontation avec les causes qui acculent les individus à se comporter ainsi montre également combien l'approche par les droits est difficile à utiliser, puisqu'elle met en œuvre l'exercice d'autres droits comme celui de se loger décemment, de se protéger ou de se nourrir. Il apparaît dès lors que l'approche droit en matière d'environnement n'occulte pas les autres dimensions des droits humains dont celui lié aux besoins fondamentaux de l'homme situé au centre des préoccupations du concept du développement durable.

Le "potentiel touristique" des Comores en tant que moteur majeur du développement tient à la richesse et la diversité de son environnement naturel. Néanmoins, ce potentiel est soumis à plusieurs types de contraintes : absence d'infrastructures adéquates, coût élevé et irrégularité des transports et coûts prohibitifs des télécommunications et de l'énergie etc.... Le potentiel est insuffisamment exploité.

Notes d'application : Le rapport aux Conventions Internationales s'inscrit dans l'aspect "gouvernance" de l'objectif "**Participation aux mécanismes de décision**".

La question de la protection des eaux territoriales (dégazages de pétroliers, pillage des ressources halieutiques hors quota, pêche d'animaux protégés, ...) renvoie à l'absence de moyens d'observation et de police effectifs du pays et de délimitation de la zone économique exclusive.

La question de la contrepartie internationale est trop rarement posée, mais paraît pourtant essentielle dans un pays pauvre. Il est demandé aux pays de faire des efforts "au nom de l'humanité"; il ne paraît pas injustifié que le pays demande un effort symétrique. Les Comores sont un **puits de carbone** relativement important pour la taille du pays et sa population; cela pourrait se rémunérer **et se renforcer** par l'apport d'investissements dans des énergies renouvelables propres (géothermie, solaire). Le patrimoine de **biodiversité** (espèces rares et endémiques) des Comores est considéré comme une richesse pour l'humanité; cela pourrait se rémunérer par de l'apport en recherche botanique, zoologique, pharmacologique ou génétique et/ou par des investissements permettant d'exploiter durablement les richesses effectives qui s'y trouvent.

Le fait que les individus soient à la fois auteurs et victimes de comportements affectant leur environnement immédiat fait mettre l'accent sur le renforcement des capacités de gestion et de préservation de l'environnement à tous les niveaux.

Par ailleurs, dans un objectif global de **réduction de la pauvreté**, il ne serait pas réaliste d'appuyer un processus qui protégerait mieux l'environnement aux dépens du niveau de vie des populations. Par conséquent, les activités à retenir ici **doivent** être **génératrices de revenus au profit du plus grand nombre des populations concernées**.

Les **éco-bilans** visent le développement et la consolidation des connaissances sur les choix techniques appropriés en y incluant non seulement la faisabilité technique et économique mais aussi le bénéfice environnemental; dans la perspective de protection du milieu, les avantages écologiques peuvent surpasser les surcoûts économiques et justifier que soient soutenus certains choix. En terme de programmation à moyen terme, il n'est cependant pas possible de dériver des lignes d'action à partir de résultats de recherches non encore effectuées. Dans une phase intermédiaire où les préoccupations environnementales commencent à être envisagées comme un système global, il serait pertinent de mieux connaître le fonctionnement de ce système et ses potentialités et les contraintes réelles.

Ressources annoncées :

| | |
|-------------|---------------------|
| PNUD | 6.200.000 \$ |
|-------------|---------------------|

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ressources [pour mémoire] |
|--|---|---|--|--|-------------------------------------|
| Prise en compte de la dimension environnementale dans les programmes de développement Conservation des écosystèmes terrestres et marins | Réalisation systématique Evaluation/Etude Impact | <input type="checkbox"/> Application des dispositions réglementaires en vigueur | Rapport sur l'application des dispositions du décret | Mise en place opérationnelle de la CNDD réunissant les représentants des institutions publiques/ONG, secteur privé | |
| | Nombre d'Aires Protégées créées et co-gérées | <input type="checkbox"/> Programme de sensibilisation et d'éducation environnementale | <input checked="" type="checkbox"/> Introduction de l'environnement dans le cursus scolaire <input checked="" type="checkbox"/> Taux de couverture médiatique | Veiller à la prise en compte de la dimension environnementale dans les stratégies sectorielles | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ ressources [pour mémoire] |
|--------------------|--------------------------|---|--|---|---|
| | | <input type="checkbox"/> Plan de gestion des Aires Protégées <input type="checkbox"/> Plan de conservation des espèces | Délimitation et zonage des Aires Protégées Textes réglementaires Opérationnalisation des Aires Protégées | Des recherches globales en termes économiques et écologiques sont à mener sur les divers sites ou les divers types de problèmes dont on puisse aborder la solution par des actions locales ; un éco-bilan positif devrait convaincre qu'un projet doit être soutenu par des subsides si son bilan simplement économique est négatif Soutien à la formation Poursuite programme entamé avec le PMM Partenariat avec institutions régionales et internationales Développement de mécanismes de financement durables | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ressources [pour mémoire] |
|--|---|---|---|---|--|
| <p>Réduction de la pression sur la ressource</p> <p>Renforcement des capacités techniques et organisationnelles des entités gouvernementales et autres acteurs</p> <p>Assainissement de l'environnement urbain</p> | <p>Reconstitution des milieux</p> <p>Aptitude des acteurs à concevoir et gérer les programmes environnementaux</p> <p>Salubrité du milieu</p> | <p>Développement d'activités alternatives</p> <p>Eco-bilans</p> <p>Plans de formation</p> <p>Plans de restructuration</p> <p>Rapport d'évaluation des capacités de gestion des acteurs</p> <p>Infrastructures et moyens matériels disponibles</p> | <p>Pourcentage des population cibles bénéficiaires⁴</p> <p>Proportion des problèmes d'environnement connus et traités</p> <p>Nombre d'acteurs formés</p> <p>Performance dans la gestion des Ressources naturelles</p> <p>Identification des besoins en matière de renforcement des capacités de gestion des programmes</p> <p>Fonctionnement</p> | <p>Implication des communautés (utilisateurs des ressources)</p> <p>Effort permanent d'information et de sensibilisation</p> <p>Généralisation de l'approche co-gestion dans la gestion des ressources</p> <p>Financement des activités alternatives dans les programmes</p> <p>Stabilité institutionnelle</p> <p>Respect des profils des cadres organiques des postes</p> <p>Développement d'un partenariat entre le public, le privé et les communautés pour la gestion de l'environnement urbain</p> <p>Créer le cadre institutionnel de mise en œuvre</p> | |

Objectif spécifique #1 : Insertion dans le système de production

Énoncé : L'insertion dans le système de production est retenue pour son effet attendu immédiat : générer plus de revenus. De ce point de vue, c'est le seul objectif qui s'efforce de concourir directement à la réduction de la pauvreté, les autres objectifs portant sur les conditions ou les conséquences de la pauvreté et les moyens de les connaître.

Rapport aux préoccupations nationales : La priorité nationale par excellence est la réduction de la pauvreté. Cet objectif en découle très directement.

Références à l'analyse : En matière de pauvreté, les groupes vulnérables identifiés par les recherches exploratoires de 1995 incluent largement les populations rurales, en particulier celles vivant uniquement des ressources du secteur primaire; certaines caractéristiques, comme la jeunesse, la sous-scolarisation, le sexe féminin, sont souvent associées à la pauvreté. Et, bien sûr, ces divers facteurs se cumulent en sorte que, par exemple, une femme jeune, non scolarisée, de milieu agricole a toutes chances de se retrouver parmi les plus misérables. Cependant, la vie économique se réalisant par groupes familiaux plutôt que par individus, les "jeunes femmes non scolarisées de milieu agricole" ne constituent pas nécessairement un **groupe** vulnérable.

Pour les groupes cibles du secteur primaire, la lutte contre la pauvreté **monétaire** peut revêtir un caractère curieusement paradoxal. En effet, les autres populations, dont une partie non négligeable vit également dans la pauvreté, verraient leur niveau de vie s'amoinrir encore si elles devaient payer plus cher leur alimentation pour mieux rémunérer les agriculteurs, éleveurs et pêcheurs.

L'exiguïté du territoire et l'exploitation considérable des sols, conduisant à des parcelles très réduites, font que la superficie que l'on pourrait dédier à des **cultures d'exportation à haute valeur ajoutée** est minime et la valorisation en est dérisoire; les cours internationaux bas font même que, contrairement à une tendance "logique" souvent observée ailleurs, des paysans abandonnent même la culture de rente pour consacrer toute leur énergie à l'agriculture de subsistance et au dégagement de surplus pour les marchés locaux. De ce point de vue, la meilleure perspective est probablement le développement de **cultures alimentaires à haut rendement et à richesse nutritionnelle avérée** ... sous réserve que l'**expérimentation agronomique** en montre la viabilité et que les **goûts des consommateurs** s'y prêtent et que les produits soient accessibles physiquement et financièrement. A cela s'ajoute que les cultures d'exportation à haute valeur ajoutée enrichissent potentiellement le pays en termes macro-économiques mais, en termes micro-économiques, contribuent plutôt à l'augmentation des discriminations économiques, l'essentiel de la valeur ajoutée se retrouvant concentrée dans les mains d'une minorité de négociants contrôlant les marchés à l'exportation.

De la rencontre des besoins nutritionnels insatisfaits de la population et de quelques expérimentations ressort l'impression qu'il y aurait lieu de prolonger sur une plus grande

échelle les expériences de **production semi-intensive de petits animaux** dits *de basse-cour* (le manque de surfaces disponibles excluant l'extension du cheptel "lourd"), et, pour les pêcheurs, de dispositifs de concentration de poissons.

Un obstacle signalé à la moindre amélioration de l'agriculture de subsistance et de surplus (semences sélectionnées, intrants phyto-sanitaires légers, ...) est précisément la pauvreté des agriculteurs qui les laisse en dessous du niveau de surplus permettant ces investissements, et, bien entendu, qui ne leur donne rien qui puisse garantir un crédit.

En règle générale, d'ailleurs, le système bancaire est tout à fait défaillant s'il s'agit de soutenir des investissements "à risque" - et l'estimation du "risque" est excessivement frileuse, car, en pratique, à part quelques négociants et gros commerçants de la place, la seule manière d'obtenir du crédit est de pouvoir le garantir par un salaire fixe du secteur formel (essentiellement de la fonction publique)...

En dehors des marchés traditionnels, largement consacrés à l'alimentation, et de la vente par le producteur lui-même, les circuits de commercialisation sont souvent déficients.

Le manque de qualifications professionnelles entraîne souvent une grande médiocrité des services dans les secteurs secondaire et tertiaire, malgré des aptitudes artisanales reconnues (travail du bois et du tissu, notamment) qui manquent de débouchés en l'absence de marchés internationaux et devant la pénurie de touristes; le marché intérieur, exigu et pauvre, ne peut pas absorber une grande part du potentiel artisanal. Il semble que les quelques négociants qui détiennent des clés du marché international ne souhaitent guère diversifier leur activité et se contentent de la *rente de situation*, d'ailleurs relativement tarie, de l'exportation des deux principales spéculations (vanille, ylang-ylang).

Notes d'application : Les diverses formes de micro-crédit possible ne sont pas épuisées par les expérimentations en cours, qui donnent déjà assez de satisfaction. S'il convient de renforcer les structures de micro-crédits existantes, l'intérêt récent pour les fonds fiduciaires, l'existence de banques islamiques remplaçant les intérêts par une participation aux bénéfices éventuels, le développement dans les pays occidentaux de banques "alternatives" réservant une part de leurs fonds à des opérations de défense de l'environnement ou de développement, les possibilités de canalisation de l'épargne des nationaux à l'étranger pour faire bénéficier des projets de développement d'une part des bénéfices du placement, les "Banques des pauvres", etc..., sont autant d'expériences tentées avec plus ou moins de bonheur dans d'autres pays et dont la faisabilité pourrait être envisagée. Le but commun est de trouver au moins un fonds de roulement initial qui permette d'initier les crédits et de rester viable en acceptant un certain taux d'échecs, les crédits, bien ciblés, devant être très bon marché voire virtuellement "gratuits" pour les bénéficiaires. Il s'agit de mettre en place des instruments de financement adaptés aux groupes-cibles. Le milieu ONG international est riche d'expériences dont une bonne expertise peut tirer des enseignements précieux et envisager la "transposabilité" à la situation particulière des Comores.

En ce qui concerne la commercialisation des produits, les efforts pourraient porter, via les groupements communautaires (et l'encadrement ONG), en direction d'une certaine

association "coopérative" entre producteurs pour partager (et diminuer) les frais de transport; on peut d'ailleurs penser que des structures mixtes, associant des petits transporteurs et un support régulateur de type ONG, pourraient assurer du transport groupé. C'est un domaine encore en friche où l'imagination a du champ libre. Le but est cependant toujours d'élargir et de rendre plus transparent un marché de la distribution cloisonné et fragmenté à l'extrême. Quant à la publication systématique des prix des marchés, elle a déjà fait ses preuves en tant qu'instance de régulation de l'offre et de la demande en termes de prix, situation d'équilibre relatif souhaitable quand ce sont des pauvres qui vendent à des pauvres.

Dans la mesure où les initiatives alimentaires créent de la valeur ajoutée et où les producteurs, éventuellement "encadrés" à cet effet, montrent des capacités coopératives, des petits investissements peuvent être attirés (à commencer par ceux des institutions de micro-crédit elles-mêmes qui pourraient y voir une manière particulièrement logique de faire fructifier leurs fonds), qui porteraient sur la "verticalisation". Les exemples les plus typiques sont évidemment la production des aliments pour les animaux de petit élevage semi-intensif, ou les chaînes de froid et/ou de salage des groupements de pêche - deux exemples classiques - mais l'imagination peut là aussi en trouver bien d'autres.

Amélioration du cadre incitatif et réglementaire

Le renvoi à l'**accès aux services sociaux de base** pour les matières essentielles à l'ouverture de meilleures opportunités d'activités rémunératrices rappelle qu'enseignement et marché du travail doivent se comprendre comme deux piliers inséparables dans l'effort de développement. En particulier aux Comores, les (trop nombreux) **laissés pour compte** du système éducatif constituent en fait précisément, dans la phase transitionnelle de développement actuelle, la **main d'oeuvre à qualifier de demain**. Les voir ainsi transformer aussi le constat négatif sur l'enseignement en un réservoir de potentialités qu'un enseignement **vu autrement** permettrait de mieux mettre en action.

Ressources annoncées :

PNUD **1.900.000 \$**

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/Service | Indicateurs (mesure suivi) | Lignes d'actions | Activités Ressources |
|---|--|---|--|--|----------------------|
| Renforcement des capacités des organisations professionnelles agricoles | Amélioration de la représentativité des OP et accroissement de la qualité des prestations fournies aux membres | Cadres de concertation et de dialogue entre OP et les Partenaires au développement Accès à l'information sur le cours des intrants et produits ainsi qu'à l'offre de technologie appropriées | Accroissement de la prise en compte des avis des producteurs dans les programmes/projets mis en œuvre. Nombre de micro projets soumis par les OP et pris en considération. Taux d'adoption de nouvelles technologies Amélioration des rendements des revenus | -Encadrement et animation des OP -Promotion des cadres de concertation -Appui à l'organisation des groupements d'approvisionnement et de commercialisation | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/Service | Indicateurs (mesure suivi) | Lignes d'actions | Activités Ressources |
|--|--------------------------|------------------|----------------------------|------------------|----------------------|
| Extension des formations mixtes alphabétisation et activités rémunératrices pour les jeunes déscolarisés | | | | | |
| Meilleures rencontres des besoins en main d'œuvre semi-qualifiée dans les secteurs secondaires et tertiaire (artisans, commerçants, micro-entreprises inclus) | | | | | |

Objectif spécifique #2 : Contribuer à promouvoir l'accès et la jouissance à des services sociaux de qualité pour tous, conformément aux objectifs nationaux en matière de :

- **Education de base**
- **Formation technique et professionnelle**
- **Réforme du système de santé**
- **Survie de l'enfant**
- **Santé de la reproduction**
- **Lutte contre les maladies et la carence nutritionnelle**
- **Accès à l'eau potable et à l'assainissement**

Enoncé : Les services sociaux sont par essence les prestations que la société dans son ensemble peut et doit offrir à **chaque** citoyen en vue de lui permettre d'assurer la satisfaction des besoins essentiels à laquelle il a droit, particulièrement en matière de socialisation et de protection; pragmatiquement, deux **axes** ont été dégagés, qui correspondent à deux **gammes de services**, fonctionnellement distinctes et devant logiquement faire l'objet de programmes différents.

Axe #1 : La **socialisation** prise en charge par la société a pour objet majeur de donner à chaque enfant des **chances égales d'insertion** dans la société. Les services sociaux de base correspondants comportent donc les dispositions prises pour l'éducation collective à la vie civique, morale et religieuse de la communauté et pour l'enseignement au moins de ce qui doit constituer les acquis de base du citoyen (maîtrise de sa langue, alphabétisation fonctionnelle, maîtrise de l'environnement de vie immédiat, bases nécessaires à l'acquisition ultérieure d'aptitudes de qualifications pour pouvoir mener des activités rémunératrices décentes).

Axe #2 : La **protection**, en tant que services sociaux, vise classiquement la **santé**. L'accent doit y être mis sur la médecine promotionnelle, préventive et curative. Restant ici dans les limites d'un cadre logique de **l'accès aux services de santé de base**, une stratégie intégrée de prévention du VIH/SIDA, considérée comme une question globale prioritaire de société, a été isolée comme objectif transversal.

Gamme de services # 1 : Le système éducatif (socialisation et enseignement)

Rapport aux préoccupations nationales: Depuis l'indépendance, le développement de l'enseignement de base a été une priorité nationale, répétée à chaque occasion lors des tables-rondes et par l'adoption de plans ou de lignes d'action. Les préoccupations actuelles tournent autour de l'objectif "*Education pour tous*" - entendue comme éducation de qualité - avec ses corollaires en amont (prise en charge des activités d'éveil de la première enfance) et en aval (prise en charge de ceux qui n'ont pas été scolarisés ou se sont déscolarisés).

Références à l'analyse: L'analyse a mis en évidence que la scolarisation était quantitativement relativement importante, mais sur une gamme d'âges excessivement large, signifiant donc que la population-cible, c'est-à-dire en *âge légal de scolarisation*, était insuffisamment couverte; l'évolution décennale, lente, va vers une légère amélioration qui est cependant occultée par un changement d'âge légal (passage de 7 ans à 6 ans de l'âge d'entrée normale à l'école primaire) qui ne s'est guère reflété dans les moeurs; la discrimination entre les sexes, réelle, n'est cependant pas extrêmement élevée et tend à s'amenuiser.

La qualité de l'enseignement est un très gros souci quelle que soit la manière de la mesurer : en termes de "**rendement**", les taux de redoublement et d'abandon sont très élevés; en termes d'"**acquisition de connaissances**" le pourcentage d'élèves atteignant un seuil minimum de socle de connaissances après quatre années (moins de la moitié) et un niveau satisfaisant est atteint par une proportion très réduite (variable selon les matières); il faut cependant reconnaître peu de discrimination selon le sexe, filles et garçons étant approximativement aussi mauvais.

Une partie des raisons usuellement évoquées tient à la qualité du corps enseignant; cependant, dans l'ensemble, son niveau moyen de formation est relativement correct et s'est fortement amélioré dans la dernière décennie si l'on tient compte du déficit de 300 enseignants par année, et la taille du corps enseignant est relativement satisfaisante dans la mesure où le *ratio d'encadrement* (environ 36 à 37 élèves par maître), quoique très élevé, est nettement meilleur que dans bien de pays: le recrutement suit d'ailleurs à peu près la croissance de la population scolaire. On invoque également le sous-équipement scolaire et surtout la démotivation des enseignants (non-paiement des salaires, grèves, "années blanches"...).

Cependant, l'inadéquation des programmes scolaires et les facteurs linguistiques (usage extensif du français), qui paraissent logiques à l'analyse en tant que causes de la contre-performance du système, sont peu cités et non documentés.

Les débouchés vers les études techniques et professionnelles sont très réduits à des formations de niveau secondaire qui sont donc, comme le secondaire général, quasi réservés à une élite, en tous cas sur le plan numérique. Il n'y a pas de vraie formation aux métiers de moyenne qualification.

La "récupération" des déscolarisés et des non-scolarisés est essentiellement concentrée autour de programmes d'alphabétisation et de formation à des activités rémunératrices qui concernent un nombre restreint de jeunes, surtout des femmes.

Les activités d'éducation pré-scolaire et activités d'éveil de la première enfance constituent un remarquable point fort du système comorien, mais qui repose essentiellement sur l'initiative privée d'inspiration coutumière puisqu'il s'agit de l'école coranique dont la fréquentation est généralisée, sans discrimination de sexe ni de milieu social.

L'existence d'un secteur privé anarchique, relativement coûteux pour les parents et incontrôlé par l'Etat, obscurcit encore le tableau dans la mesure où l'on observe que ce contexte permet en fait la floraison d'écoles de qualité **moindre** notamment quant aux qualifications du personnel ou au niveau effectif d'exigences.

Notes d'orientation: Les lignes d'action de la programmation proposée ne tiennent pas compte des modifications institutionnelles du Nouvel Ensemble Comorien. Cependant, du fait du principe de la liberté de circulation et d'établissement des Comoriens, les principes directeurs, les programmes et l'organisation générale de l'enseignement devraient être partagées entre les différents niveaux de pouvoir.

Même si la tentation est grande de mener des enquêtes à objectifs multiples, notamment pour des raisons de rentabilité technique et financière, les dispositifs d'enquête nécessaires pour ce volet ne peuvent être menés en même temps que ceux du volet "**Santé**" ou de l'objectif "**Participation aux mécanismes de décision**", qui requièrent respectivement de se focaliser sur les familles qui *échappent* au bénéfice de ce service, et, au contraire, de viser une représentativité générale. Les familles recherchées ici sont celles dont les enfants échappent en tout ou en partie à la scolarisation¹. Dans une population qui n'est pas familière aux instruments classiques de la recherche psychosociologique, telle l'enquête d'opinion, les outils usuels comportant essentiellement des questions fermées s'avèrent souvent incapables de ramener des informations fiables. On devrait donc plutôt faire appel à des approches "mixtes" inspirées de l'enquête ethnographiques et reposant sur un "*guide d'interview*", c'est-à-dire un canevas de questions ouvertes sur lesquelles on souhaite ramener des informations - dont le dépouillement est certes plus délicat, mais qui donne des résultats beaucoup plus satisfaisants.

Selon les principes directeurs qui ont guidé le diagnostic et la réflexion de l'axe CCA-UNDAF, les éléments de causalité avancés pour justifier la faible performance qualitative exécutable du système scolaire sont tout à fait insuffisants (par référence à beaucoup de pays, la situation comorienne est plutôt avantagée sur beaucoup de facteurs "explicatifs").

¹ Sans entrer dans des spécifications qui concernent les programmes et projets dérivés, il faut souligner que la constitution d'un tel échantillon reste représentative si l'on part d'un (vaste) échantillon de la population générale, simplement "filtrée", après description des paramètres d'identification principaux, sur le fait d'avoir (et/ou d'avoir eu) ou non des enfants déscolarisés ou non scolarisés.

Le simple diagnostic externe ne suffit donc plus et une vraie internalisation d'un diagnostic en profondeur est indispensable avant de pouvoir essayer de faire autrement que de continuer ce qui ne marche manifestement pas. La *Déclaration de mission* devrait jouer un tel rôle : formaliser les finalités que l'on donne à l'enseignement avant de recommencer à lui fixer des objectifs. Parmi les questions essentielles à y affronter, il y a le rapport entre langue nationale et enseignement, la relation entre enseignement, insertion dans la société et monde du travail, etc. Dans la perspective de la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités, l'enseignement a une place importante pour tisser le "*filet de sécurité*" et ne se ramène pas simplement à inculquer une certaine culture plutôt livresque. Une approche qualitative peut montrer que, par exemple, la sous-scolarisation, et singulièrement le différentiel par sexe, tient à **l'inadéquation de ce qui est enseigné aux enfants**, par exemple; ceci indique une double direction d'action : **mieux convaincre** les parents de l'utilité de l'école, et avoir des arguments **plus convaincants**.

Dans la poursuite d'une amélioration des taux et ratios, une analyse détaillée de leur constitution est nécessaire pour rendre compte, par exemple, du fait que ne pas suivre les nouvelles normes légales en matière d'âge de scolarité (il n'est pas certain que le public connaisse) n'est *pas* une marque de manque d'appétence à l'égard de la scolarisation des enfants.

Les activités de plaidoyer/sensibilisation éventuelles, résultant des facteurs psychosociologiques mis en évidence par les études, devraient être conçues et ciblées au niveau national ou régional, mais le vecteur par excellence de ces activités est la communauté de base, soutenue par des ONG nationales et régionales, selon les principes de l'objectif "**Participation aux mécanismes de décision**".

Ressources annoncées :

| | |
|---------------|---------------------|
| UNICEF | 1.500.000 \$ |
|---------------|---------------------|

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs [mesure/suivi] | Lignes d'action | Activités/ ressources [pour mémoire] |
|---|---------------------------------|---|--|---|---|
| Augmenter le TNS | | | TNS | | |
| | | - Augmentation de la capacité - D'accueil (salle de classe mobilier et enseignant) | -Ratio élève/enseignant -Ration élève/classe - Taux de vacation par classe Ratio TB/élève | Construction/réhabilitation salles de classes/mobilier scolaires Plaidoyer pour recrutement des enseignants | |
| | | - Rationalisation de la carte scolaire | - Ratio élève/division | Plaidoyer pour mise à jour et application de la carte scolaire | |
| | | - Réduction du coût de la scolarisation | Gratuité de l'éducation Coût fourniture et support didactique | Plaidoyer en faveur de l'EPT Plaidoyer pour la ratification et application accord de Florence Subvention en fourniture scolaire | |
| Réduction du taux des abandons/redoublements respectivement de 15% et 10% | | | TR, TA | | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs (mesure/suivi) | Lignes d'action | Activités ressources (pour mémoire) |
|--|---|---|--|-----------------|-------------------------------------|
| Augmentation du seuil désiré en acquisition scolaire à 20% | Idem résultats | Niveau d'acquisition des connaissances par les élèves | Idem résultat 3 Appui à l'organisation de l'enquête M.L.A. Idem résultat 3 Appui à l'organisation de l'enquête M.L.A. | | |
| | Existence d'une politique et stratégie en matière professionnelle | No Document de stratégie / politique | Soutien à la formulation d'une politique stratégique | | |
| | Mise en place des centres d'apprentissage | Nombre de centres créés | Soutien à la création des centres d'apprentissage | | |

Gamme de services # 2 : Le système de santé

Rapport aux préoccupations nationales : Les programmes nationaux successifs (plans de développement sanitaire) font état du souci important des autorités à l'égard de la santé mais ils prouvent seulement le nombre et l'intensité des préoccupations et ne fixent pas vraiment des priorités car ils visent en fait à améliorer *tous azimuts* la santé publique. La bonne appréhension du rôle majeur d'une forte croissance de la population dans le poids des problèmes de développement du pays en général (et de la santé en particulier) peut faire considérer que la maîtrise de la croissance démographique est une priorité, mais elle ne constitue pas un axe effectif de politiques, et la lutte contre la mortalité est une priorité déclarée aussi importante mais plus en rapport avec les possibilités matérielles d'une politique de la santé.

Références à l'analyse : Des paramètres démographiques relativement satisfaisants (une espérance de vie nettement supérieure à celle de beaucoup de pays du Continent), l'absence de famines et de grandes endémies ravageuses, combinés à des profils individuels de "*mauvaise santé*" généralisée permettent de décrire les Comores comme un pays de mal-être : malnutrition qualitative chronique, hygiène (notamment hydrique) défectueuse et forte incidence de nombreuses maladies "banales" constituent un ensemble de facteurs cumulatifs qui résultent en une morbidité permanente élevée débouchant sur une probabilité d'issue fatale anormalement forte. On meurt beaucoup, surtout dans l'enfance mais même aux âges adultes, de diarrhée, de malaria ou d'infections respiratoires aiguës.

Les individus vulnérables - outre les maladies propres à l'enfance - paient un tribut lourd aux accidents obstétricaux et du post-partum et plus généralement aux grossesses rapprochées, aux grossesses indésirées et aux suites malencontreuses d'avortements, aux séquelles d'infections sexuellement transmises.

Les groupes vulnérables souffrent probablement de la difficulté d'accéder à des soins satisfaisants en raison de leur coût (quoique les études sur la pauvreté montrent que la santé peut engloutir une proportion énorme du revenu monétaire de ceux qui ont des dépenses de santé - et on ne sait rien des autres).

La population dans son ensemble a des habitudes alimentaires - évidemment aggravées par la pauvreté - qui tendent à être carencées en protéines et micro-nutriments de manière collectivement alarmante. L'analyse a aussi mis en évidence que la population comorienne avait une faible tendance spontanée à la prévention, même si elle s'adonne volontiers à celle-ci quand on la lui propose directement et qu'on lui en explique la pertinence pour la santé. V'est ainsi que l'on peut interpréter le paradoxe apparent d'une population qui recourt largement aux campagnes de vaccination (mais pas nécessairement aux âges prescrits) tout en négligeant considérablement des préventions importantes comme le préservatif contre les IST ou les moustiquaires imprégnées (ou même non imprégnées). Le pays reste cependant encore "*miraculeusement*" pratiquement indemne de la pandémie à VIH, ce qui justifie, dans le contexte indiqué, que l'on aborde cette problématique par une programmation à part (objectif "**Lutte intégrée contre le VIH**").

La couverture sanitaire du pays est excellente grâce à l'exiguïté du territoire et le découpage de la carte sanitaire en niveaux d'intervention hiérarchisés basés sur le district sanitaire représente une décentralisation optimale compte tenu de la précarité des moyens. Les infrastructures sont cependant souvent très vétustes et sous-équipées; les médicaments essentiels, qui font l'objet d'une politique nationale d'approvisionnement via la Pharmacie Nationale, connaissent nombre de ruptures de stock; le personnel qualifié de niveau intermédiaire est insuffisant en nombre et les moyens d'encadrement et de recyclage font largement défaut; un secteur privé en plein développement anarchique semble paradoxalement plutôt nuire à la qualité des soins, tout en représentant des coûts élevés.

La part des dépenses de santé dans le budget de l'Etat déjà faible, baisse annuellement, mais cela reflète en partie le report d'une part croissantes des charges financières sur les populations et les administrations décentralisées, par le biais du *recouvrement des coûts*. Il n'est actuellement pas certain que ce mécanisme contribue à exclure les plus démunis mais on le soupçonne fortement. Le développement encore embryonnaire des activités mutualistes est handicapé par le fait que la solidarité joue peu, les principaux affiliés étant des individus plus vulnérables, ce qui laisse planer de sérieuses menaces sur la viabilité de ces initiatives.

Notes d'orientation : Les lignes d'action de la programmation proposée ne tiennent pas compte des modifications institutionnelles du Nouvel Ensemble Comorien. En effet, en l'état, la santé ne serait plus une matière fédérale. Cependant, tout porte à croire que, pour parvenir à optimiser l'usage des ressources humaines rares, les plans directeurs, les priorités et l'organisation générale de la santé soient des matières partagées entre les niveaux de pouvoir: à toutes fins utiles, on peut raisonnablement penser qu'au pire, cela représentera seulement, pour les intervenants extérieurs, une multiplication des interlocuteurs aux niveaux décisionnels, mais que l'unité logique de base du système de santé, le district, s'en trouvera renforcée..

Même si la tentation est grande de mener des enquêtes à objectifs multiples, notamment pour des raisons de rentabilité technique et financière, les dispositifs d'enquête nécessaires pour cet objectif ne peuvent être menés en même temps que ceux du volet "Education" ou de l'objectif "Participation aux mécanismes de décision", qui requièrent respectivement de se focaliser sur les familles qui *échappent* au bénéfice de ce service, et, au contraire, de viser une représentativité générale. Les familles recherchées ici sont celles dont les membres sous-utilisent les services de santé ou y échappent complètement. Comme dit plus haut, dans une population non familière aux instruments classiques de la recherche psycho-sociologique, les dispositifs à retenir devraient plutôt s'orienter vers des approches semi-qualitatives de type ethnographique. L'objectif est évidemment de **dépasser les stéréotypes** (tout en les validant statistiquement) liant le sous-usage des structures sanitaires et/ou des médicaments modernes à de "simples" questions de coût. Il peut être très important de tenter de cerner des facteurs liés à la **médecine et à la pharmacopée traditionnelles** car, à côté de charlatanismes nuisibles et de croyances dangereuses se dissimulent des savoirs précieux et, potentiellement, des ressources méconnues en plantes médicinales, dont une étude scientifique pourrait rapporter des enseignements précieux pour le pays comme pour la science (et,

éventuellement, constituer un appoint économique dans la recherche de l'exploitation de ressources à haute valeur ajoutée).

La lutte contre le charlatanisme entre directement dans les actions en faveur des populations vulnérables dans la mesure où leurs victimes sont souvent parmi les moins instruits et les plus pauvres, qui se sentent acculés à y recourir pour des raisons économiques. Des critères de *qualité* et de *crédibilité* sont nécessaires pour éviter la tentation de la médecine occidentale d'amalgamer tout ce qui est différent pour mieux le rejeter. Dans l'intérêt de tous (y compris de la science) il faut pouvoir isoler les charlatans des personnes aux pratiques et aux savoirs dignes d'intérêts que l'on regroupe, faute de mieux, sous l'étiquette de "**tradi-praticiens**".

Le renvoi systématique d'une partie des questions générales de santé génésique vers l'objectif "**Lutte intégrée contre le VIH**" tient à la fois de la logique de système, cette lutte étant **intégrée**, donc menée en extension, et d'une logique de programmation, le regroupement et la coordination des activités contre le VIH/SIDA étant conforme aux vues internationales actuelles.

Les "produits" de l'amélioration de l'offre de soins en santé génésique et en SMI constituent un exemple d'axes principaux mais ne doivent pas faire oublier que la santé publique a pour objectif général d'améliorer l'offre qualitative et quantitative de soins curatifs et préventifs en direction de la plus grande partie de la population. Les axes "prioritaires" ainsi proposés correspondent plutôt à des services jugés parfois en retard ou à des points cruciaux d'intervention pour mieux lutter contre les discriminations à l'égard des groupes et des individus vulnérables.

Ressources annoncées :

| | |
|---------------|---------------------|
| OMS | 152.000 \$ |
| UNICEF | 2.820.000 \$ |
| FNUAP | 1.085.000 \$ |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs (mesure/suivi) | Lignes d'action | Activités/ressources (pour mémoire) |
|---|--|---|--|-----------------|---|
| Participation effective de la population à la gestion et au financement des services de santé | | Proportion des CA ; CG ; des gestionnaires fonctionnelles Taux d'utilisation des services des services de santé | | | |
| | Textes réglementaires appliqués dans les structures sanitaires Recouvrement effectif Mécanisme de prise en charge des plus démunis définis | Proportion de structures sanitaires disposant des organes de gestion prévues par la réforme Taux de recouvrement Nombre de personnes prises en charge | Appui technique et financier IEC et mobilisation sociale | | |
| Couverture vaccinale augmenté et maintenue à plus de 80% | | Taux de couverture vaccinale | | | |
| Polio éradiquée Rougeole et tétanos néonatal éliminés | Agent de santé formés sur le PEV Chaîne de froid et logistique fonctionnel | Nombre d'agents formés Proportion des SS ayant des postes de vaccination opérationnels | Appui technique et financier Appui technique et financier | | |
| 50% des enfants de 0-5 ans sont correctement pris | | Proportion d'enfants correctement pris en | 50% des enfants de 0-5 ans sont correctement | | Proportion d'enfants correctement pris en |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs (mesure/suivi) | Lignes d'action | Activités/ressources (pour mémoire) |
|--|--|--|---|-----------------|-------------------------------------|
| en charge selon l'approche PCIME | | charge | pris en charge selon l'approche PCIME | | charge |
| 50% des enfants de 0-5 ans sont correctement pris en charge selon l'approche PCIME | | Proportion d'enfants correctement pris en charge | | | |
| | -Structure de santé appliquant la PCIME - Les familles adoptent des comportements favorables à la santé | Personnel de santé formé Nombre de SS équipés Nombre de sites communautaires impliqués | -Appui technique et financier -IEC/ mobilisation sociale | | |
| Au moins 50% des enfants ayant une malnutrition sévère soient pris en charge | Personnel formé Sites de récupération opérationnelle 70% des villages bénéficient d'une éducation nutritionnelle | Nombre de personnes formées Nombre de sites opérationnels Nombre de villages touchés | | | |
| Meilleure prise en charge de la santé de l'enfant en milieu scolaire | | Politique de la santé scolaire adoptée et appliquée Club anti SIDA généralisés Visites médicales des enfants | - Document de politique disponible Proportion d'établissement disposant des clubs - Proportion d'enseignants intégrant les aspects de santé scolaire Nombre d'enseignants formés | | |

| | | | Nombre d'écoles visités | | |
|---|---------------------------------|---|---|---|--|
| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs (mesure/suivi) | Lignes d'action | Activités / ressources (pour mémoire) |
| Au moins 60% des femmes enceintes sont correctement prises en charges | | <p>Au moins 80% des femmes enceintes sont CPNI</p> <p>Au moins 60% des femmes enceintes font CPN3</p> <p>Au moins 60% des femmes enceintes sont assistées à l'accouchement par un personnel qualifié</p> <p>Au moins 30% des couples mères nourisson ont bénéficiés des services adéquats en post natal</p> | <p>Proportion des femmes correctement prise en charge</p> <p>% des femmes enceintes prises en charge</p> <p>% des femmes enceintes prises en charge</p> | <p>Appui technique et financier IEC/ Mobilisation sociale</p> <p>Formation Dotation en matériels et équipements</p> | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs (mesure/suivi) | Lignes d'action | Activités / ressources(pour mémoire) |
|---|--------------------------|--|---|---|--------------------------------------|
| <p>30% des FAP utilisent effectivement les services de PF</p> <p>70% de la population a accès à l'eau potable</p> | | <p>Disponibilité des contraceptifs dans les sites de distribution</p> <p>Disponibilité des services intégrés de PF et d'IEC</p> <p>Qualité de l'eau contrôlée</p> <p>Population éduquée à la consommation de l'eau potable</p> | <p>Nombre de jours de rupture de stock dans l'année</p> <p>Proportion des structures intégrant la PF/IEC</p> <p>% des jeunes et adolescents utilisant les services de la santé de reproduction</p> <p>Nombre de contrôle par site et par an</p> <p>Proportion de la population touchée</p> | <p>Formation</p> <p>Approvisionnements des intrants</p> <p>IEC/Mobilisation</p> <p>Appui technique et financier</p> <p>IEC/Mobilisation</p> | |
| Développer les systèmes mutualistes | | Mutuelles de santé fonctionnelles | Existence de mutuelles viables, si possible (étude de faisabilité réalisée, diffusée et exploitée, organisation de mutuelles selon ces enseignements, si elles existent, composition des membres, structures des coûts et des recettes, évolution des paramètres avec l'évolution des affiliations... | Sur base des études sur les recouvrements de coûts, reprendre la réflexion sur la faisabilité économique- et à quelles conditions- d'un système de solidarité financière autour des soins de santé (y compris une estimation du support budgétaire éventuellement | |

| Résultats attendus | Indicateurs de résultats | Produits/services | Indicateurs (mesure/suivi) | Lignes d'action | Activités / ressources(pour mémoire) |
|---------------------------|---------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---|---|
| | | | | nécessaire pour viabiliser durablement le système). | |

Objectif spécifique #3 : Contribuer à créer un environnement propice à la participation effective dans les mécanismes de décision et à la décentralisation

Enoncé : En termes très généraux, cet objectif spécifique a pour objet la "***bonne gouvernance***". Cependant, sans pour autant faire l'impasse sur les préoccupations, objectifs et résultats espérés sur les plans les plus larges de la vie collective (politique de niveau national ou régional), il veut mettre l'accent sur la **participation** dans les mécanismes de décision, c'est-à-dire essentiellement la **participation communautaire** et l'intégration à ce niveau des "forces vives" majeures du développement local que sont les femmes et les jeunes, largement discriminés puisque très sollicités pour leurs actions mais fort peu admis en égaux aux mécanismes de décision.

En effet, c'est à ce niveau-là que la participation a l'impact le plus direct et le plus immédiat sur les possibilités de développement local - et donc de renforcement du "*filet de sécurité*" protégeant les individus et les familles contre la pauvreté. En outre, c'est à ce niveau que peuvent effectivement se mettre en oeuvre les principaux principes directeurs qui guident l'éthique de la démarche (environnement favorable à la reconnaissance des droits; soutien à l'égalité de genre; développement centré sur l'homme et la communauté).

Rapport aux préoccupations nationales : Si, de tout temps, l'Etat s'est soucié d'encourager, avec plus ou moins de détermination, la prise en charge par les communautés de leurs soucis de vie quotidiens, la conjoncture politique a mis depuis plus de quatre ans des préoccupations d'ordre *macro* au premier plan : la priorité absolue est accordée au règlement des questions institutionnelles qui minent le pays et le mettent en marge de la communauté des nations et particulièrement des bailleurs de fonds. D'ici à l'horizon de programmation (2003-2007), un certain nombre d'éléments positifs devraient avoir vu le jour et intervenir pour relancer le fonctionnement d'un Etat rénové. Les préoccupations "ordinaires" d'une bonne gouvernance au jour le jour - fonctionnement démocratique, administration efficiente, justice indépendante et efficace, gestion saine et équitable des finances publiques, ... - pourront alors certainement revenir au premier plan, d'autant que la structure plutôt confédérale, vers laquelle le pays semble définitivement s'orienter, multiplie la préoccupation par le nombre d'entités autonomes constituant le Nouvel Ensemble Comorien.

Le souci d'une justice plus fonctionnelle est connu et a déjà donné lieu à des projets de réforme judiciaire.

La modernisation de la justice et la formalisation correcte du droit moderne sont au nombre des préoccupations importantes des autorités, qui ont lancé de vastes chantiers de réhabilitation de l'appareil judiciaire; un fonctionnement correct de la Justice est bien compris comme constituant un volet essentiel de la bonne gouvernance. Plusieurs des **produits et services** correspondant aux **résultats attendus** renvoient d'ailleurs aux **projets de renforcement de l'Etat de Droit**, les prolongent directement ou les nécessitent comme condition préalable.

Par ailleurs, un nombre croissant d'organisations de citoyens s'inquiète avec de plus en plus d'acuité du respect des droits des personnes les plus vulnérables sur le plan juridique, comme globalement, du respect des Droits de l'Homme.

L'Etat a déjà fait part plus d'une fois de sa préoccupation quant à la recréation d'un système d'état civil, jugé important comme outil de gouvernance et de démocratie, puisqu'il apporte au citoyen ce surcroît de citoyenneté que constitue la reconnaissance de son existence et de son statut par l'Etat; mais aussi, un système **complet** d'état civil rend aisées de nombreuses opérations, à commencer par la confection et la révision de listes électorales.

En ce qui concerne l'éducation de base et les activités d'éveil de la petite enfance, elles figurent parmi les grandes préoccupations de l'Education Nationale.

Références à l'analyse : En ce qui concerne la gouvernance proprement dite (niveau *macro*) dans ce qu'elle a d'essentiel au fonctionnement démocratique, à savoir le sentiment d'appartenance des citoyens à la Nation, l'analyse a mis en évidence qu'une des problématiques *centrifuges* dans le pays résidait précisément dans les appartenances multiples des citoyens, qui pourraient s'organiser différemment selon la région. Symétriquement, au niveau des villages, ces mêmes sentiments d'appartenance conduisent régulièrement les collectivités à fixer leurs objectifs de développement en termes de comparaison/opposition avec des collectivités voisines, plutôt qu'en termes de besoins objectifs.

Sur le plan de l'organisation et du bon fonctionnement des lois et des règles en général, l'analyse a montré, au niveau *macro*, qu'il y avait une lacune dans la **culture juridique** (en termes de droit **moderne**) en général, à tous les niveaux de la citoyenneté et même du pouvoir. C'est ainsi qu'une **nécessité juridique** pour un Etat moderne inséré dans le concert des nations, le respect et le suivi des "engagements découlant des Traités et Conventions Internationales" (et, subsidiairement, la nécessité politique d'y adhérer quand ce n'est pas encore fait), apparaît difficilement comme une nécessité pour les autorités et ne constitue certes pas une préoccupation d'importance. On a aussi pu remarquer que les formalismes juridiques ou réglementaires étaient souvent pris comme des rituels dépourvus de contenu pertinent et, par conséquent, qu'il en résultait un manque d'appropriation (d'"**internalisation**") de ces contenus².

Au niveau des individus, la lacune dans la culture juridique se dénote par une référence préférentielle à la coutume dès qu'il est question de *règles*. L'analyse a aussi mis en évidence la vigueur persistantes des systèmes normatifs traditionnels, même s'ils tendent à être battus en brèche par les conséquences de l'évolution culturelle liée à la modernisation et à la "*mondialisation*" des échanges.

2 Très concrètement, plus un texte de loi, un engagement international, un projet de développement à soumettre aux bailleurs, ... est assisté dans sa rédaction par des experts extérieurs qui en maîtrisent les formalismes, moins leur contenu est ressenti comme pertinent ou correspondant aux attentes initiales.

En ce qui concerne le droit moderne, le principal obstacle formel à une défense en justice de qualité est simplement l'absence quasi-totale d'avocats de pratique privée, et le coût et les formalismes de la justice moderne n'en rendent pas le recours aisé pour des populations pauvres et peu alphabétisées. En outre, le manque total de familiarité du public avec un droit très différent du droit traditionnel auquel il est accoutumé rend difficile la compréhension même du fonctionnement du système judiciaire, préalable nécessaire à un usage satisfaisant; quant à sa connaissance, elle semble extrêmement réduite, quel que soit le niveau social des personnes.

En ce qui concerne le droit traditionnel, par ailleurs, on est loin d'avoir ses apaisements quant à un fonctionnement toujours respectueux des droits **individuels**, en particulier des personnes juridiquement vulnérables (spécialement les jeunes et les femmes). Par contre, l'analyse montre que le caractère très intégré du droit dans la culture traditionnelle, ciment essentiel de la société, rend souhaitables des **aménagements** portant sur les lacunes les plus évidentes et une clarification des emprises respectives de la modernité et de la tradition en matière de droit des personnes, dont la (future) réforme judiciaire se préoccupe.

Que les éléments coutumiers et religieux soient étroitement imbriqués dans le droit traditionnel, et que les autorités morales en la matière aient eu, jusque récemment, un rôle formel à jouer dans les Institutions modernes (conseil des Ulémas) d'un pays dont l'Islam est reconnu comme fondement religieux par ses Constitutions sont des éléments importants pour simplifier une harmonisation entre les sources de Droit. Cela permet en tous cas d'envisager des formules de coexistence entre systèmes établies de manière **consensuelle** et non par voie autoritaire, imposant le primat de fait d'un système sur l'autre même dans les domaines d'application de celui-ci. Il est usuel de reprocher à la magistrature traditionnelle (*qâdis*) diverses lacunes qualitatives dans sa **capacité à juger**. Jusqu'à un certain point, le reproche est infondé, dans la mesure où leur rôle est de rendre une justice arbitrale, car la critique porte sur le rôle des qâdis en tant que juges de paix dans le système moderne, et que c'est probablement cette manière de concevoir leur rôle qui devrait être revue.

Les problèmes de droit foncier sont souvent considérés comme affectant gravement et durablement aussi bien les familles du secteur traditionnel que les possibilités d'investissements modernes. En ce qui concerne le droit en tant que service social de base, les titres fonciers correspondant aux possessions familiales devraient entrer dans le paquet du droit privé soumis à une répartition équitable entre systèmes traditionnel et moderne. Il semble, en l'occurrence, qu'il y ait d'abord lieu de réformer fondamentalement les réglementations du droit moderne (voire de faire table rase d'un droit colonial devenu obsolète et inapproprié pour créer un nouveau droit qui puisse d'emblée aménager un espace suffisant pour les règles coutumières)

En ce qui concerne la participation effective des citoyens aux mécanismes de décision de leur environnement immédiat, l'écart reste considérable entre l'implication importante des groupes socialement minorisés, femmes et jeunes, et leur implication faible ou nulle dans la décision formelle.

Notes d'application : Même si la tentation est grande de mener des enquêtes à objectifs multiples, notamment pour des raisons de rentabilité technique et financière, les dispositifs d'enquête nécessaires pour cet objectif ne peuvent être menés en même temps que ceux des volets "**Education**" et "**Santé**" de l'objectif "**Services sociaux de qualité**", qui requièrent de se focaliser sur les familles qui *échappent* au bénéfice de ces services. Les personnes recherchées ici doivent au contraire fournir un reflet aussi représentatif que possible de la population d'ensemble. Comme dit plus haut, dans une population non familière aux instruments classiques de la recherche psycho-sociologique, les dispositifs à retenir devraient plutôt s'orienter vers des approches semi-qualitatives de type ethnographique.

L'appui au fonctionnement des institutions est un point politiquement sensible. Il n'est pas raisonnable de vouloir le programmer en détail à moyen terme dans la mesure où la matière est largement conjoncturelle; par ailleurs, une programmation trop précise pourrait être ressentie par une partie de l'opinion et de la classe politique comme une ingérence.

Le cadre de dialogue pour l'établissement des requêtes d'assistance est en principe la situation existante, mais force est de constater qu'elle ne mène pas à une internalisation du processus, le formalisme des techniques de requête ayant pris le pas sur le contenu de l'assistance demandée. Cela pourrait tenir au fait que l'expertise apportée en appui porte de plus en plus sur le contenu des projets, qui reflètent ainsi plus l'opinion des experts consultés que celle des demandeurs, tandis que l'opacité des formalismes rend difficile à ces derniers de "retoucher" les documents produits. On peut penser donc que répond à la problématique un "*cadre de dialogue*" où puisse s'exercer à la fois une maïeutique (pour faire s'exprimer les besoins et/ou les demandes) et un plaidoyer (pour faire comprendre les nécessités des formalismes par rapport aux mécanismes de décision et de financement).

Le recours peu orthodoxe à des dispositions de type "non gouvernemental" pour l'assistance juridique vise à résoudre le dilemme d'une profession libérale, le barreau (qui ne devrait donc pas pouvoir être "aidée" à ce titre), et d'une lacune majeure dans l'existence du service correspondant, tout en conservant sa fondamentale indépendance (ce qui exclut évidemment un "service juridique de l'Etat" sur le même pied que les services sociaux classiques). La "*formation spécifique*" requise consiste en une période suffisante de stage permettant d'initier les membres techniques de la cellule d'appui juridique aux réalités des pratiques coutumières. L'équilibre à trouver entre le coût d'un personnel spécialisé expatrié et les lacunes sévères en ressources humaines nationales dans le domaine juridique pousse à suggérer que la structure non gouvernementale prennent l'apparence soit d'une ONG internationale préexistante, soit d'un service de volontaires.

La solution à un autre dilemme sérieux, celui du "*changement de la tradition*" devrait, selon l'expérience d'autres pays, également comporter des dispositifs supplémentaires de "*passerelles*", telle l'instauration d'un degré d'appel "moderne" dans des catégories bien spécifiées de cas traités "traditionnellement". De même, des solutions mixtes, expérimentées ailleurs avec un certain succès, pourraient inspirer d'autres aménagements (par exemple, pour certaines matières plus graves mais du ressort coutumier, on peut

envisager des sessions ou des cours **mixtes**, où un magistrat "*moderne*" assiste les qâdis en représentant la "**personne**" supplémentaire, partie à l'arbitrage, qu'est la société moderne et certaines dispositions opposables de son droit, jouant ainsi un rôle qui tient à la fois du procureur et du juge-arbitre).

La méthode d'obtention de résultats au sein d'un "*cadre de dialogue*" devrait tout naturellement reposer sur la recherche de **consensus**, qui est précisément une des bases essentielles du système de droit traditionnel, et qui a rejailli sur le droit moderne, l'histoire récente ayant montré (1989) que le consensus avait une force de légitimité jugée supérieure à celle d'une Constitution régulièrement approuvée.

La recherche des "groupements" à la base de citoyens dérive du fait qu'ils sont souvent méconnus, mais ne laisse en rien entendre que ce soient les seuls "*lieux*" institutionnels où l'on puisse atteindre des groupes de citoyens ayant des questions spécifiques : les droits des jeunes ou des femmes, notamment dans des domaines liés à la santé reproductive, doivent aussi pouvoir être abordé au niveau des écoles secondaires ou des centres de santé, mais l'existence et la localisation de ceux-ci est bien connue et ne nécessite pas un dispositif de détection particulier. Il reste cependant évident que ces établissements constituent une cible privilégiée pour la sensibilisation et l'éducation des futurs justiciables, qui sont aussi souvent déjà des victimes de leur ignorance de leurs droits (en particulier en matière familiale, sexuelle et reproductive).

Une relance de l'état civil, certes nécessaire, ne peut être raisonnablement envisagée avant que les structures judiciaires modernisées ne soient en place et fonctionnent; de très sérieuses garanties quant à l'auto-financement **durable** du système sont nécessaires dans la mesure où il s'agit d'un dispositif qui doit durer **indéfiniment**, mais dont le coût de relance en cas de rupture est toujours aussi considérable. Il faut aussi garder à l'esprit que les avantages d'un **simple** système d'état civil, que l'on fait miroiter pour en justifier le coût et l'urgence, ne commencent à porter leurs fruits qu'au bout de quelques dizaines d'années, ce qui peut largement suffire à décourager les efforts entrepris (surtout s'ils sont basés sur un malentendu quant à l'immédiateté des résultats espérés). Les projets plus ambitieux visant à relancer l'état civil **et à tenter de combler les lacunes du passé**, qui répondent **partiellement** à cette objection, représentent des coûts très considérables **ET** nécessitent autant que possible un couplage avec un Recensement Général de la Population; c'est là le système **complet** généralement attendu ... de dispositifs ne permettant que le système simple.

L'appui à un étage intermédiaire entre les institutions centralisées et les communautés de base vise à résoudre un dilemme : maintenir l'accent mis sur l'appui aux communautés de base tout en gardant une perspective de *rentabilité stratégique*, donc en s'efforçant de ne pas encourager directement les investissements de prestige, en contradiction avec les normes nationales ou régionales ou clairement inadéquats par rapport aux besoins. L'appui à une forme de coordination ou, au moins, d'arbitrage non gouvernementale est une manière d'y parvenir.

En matière de réforme de l'enseignement pré-scolaire, il est malheureusement clair qu'aucun dispositif techniquement satisfaisant et rempli de bonnes intentions ne pourra être suivi des effets recherchés tant que les problèmes de contrôle et de financement ne

seront pas résolus, problèmes qui ne sont en principe du ressort de l'assistance étrangère qu'en termes de plaidoyer et de conseil organisationnel; ces problèmes récurrents constituent une contrainte lourde sur les programmes de développement du secteur.

Ressources annoncées :

| | |
|--------------|---------------------|
| PNUD | 7.400.000 \$ |
| FNUAP | 610.000 \$ |

| Résultat attendus | Indicateurs de résultat | Produits/Services | Indicateurs (mesures/suivi) | Lignes d'actions | Activités ressources |
|--|--|---|---|--|----------------------|
| 1 : Institutions démocratiques décentralisées (nationales, régionales...) opérationnelles | <ul style="list-style-type: none"> - Cadre normatif adopté - Personnel formé | <ul style="list-style-type: none"> - Promotion et renforcement du système judiciaire et des droits de l'homme - promotion et renforcement de l'administration locale - Appui technique aux institutions législatives - Appui à la réforme fiscale | <ul style="list-style-type: none"> - Mesures prises pour faciliter l'accès à la justice, le droit à la défense, permettre à chacun de disposer d'une justice équitable et harmoniser la législation comorienne. - Connaissance des besoins juridiques des diverses catégories de populations « sensible » (jeunes, femmes, paysans, non-propriétaires urbains...) et de leur satisfaction actuelle. - Appui apporté et mesures d'activités (Les opérations ou activités ont été réalisées et leur qualité a été appréciée) - Hors programmation, des requêtes spécifiques (par exemple, assistance à l'organisation de consultations populaires, aide dans la collecte d'armes disséminées,) peuvent être reçues et acceptées dans les limites du possible et sans empiéter sur la neutralité du système des Nations Unies. Le support d'actions récurrentes supposées faire partie des attributions normales d'un Etat doit être examiné avec précaution. | <ul style="list-style-type: none"> - Etudes approfondies partant des problèmes (questions juridiques auxquelles les citoyens sont confrontés, réponses actuelles, insatisfactions et dysfonctionnement) et non des solutions (textes en bonne forme à appliquer). - Elaboration de solutions viables en recherchant un consensus entre les divers acteurs du droit et les arbitre de la tradition. - Mise en forme juridique des solutions. - Réalisation des travaux d'harmonisation et de compilation des textes existants. - Travaux de composition de paquets didactiques (textes, support au audio-visuels « portables » procédures standardisées d'animation,...) en langue nationale à la portée des justiciables. - Le Centre de service apporte une aide au justiciable | |

| Résultat attendus | Indicateurs de résultat | Produits/Services | Indicateurs (mesures/suivi) | Lignes d'actions | Activités ressources |
|---|--|---|--|---|----------------------|
| 2 : Une Société civile capable de participer activement à la prise de décision | <ul style="list-style-type: none"> - société civile associée systématiquement à la conception, planification et à la prise de décision - Cadre normatif reformé et appliqué - Existence d'un cadre de soutien | <ul style="list-style-type: none"> Etude sur les mécanismes des décisions au niveau communautaire - Mise en place d'un Centre de service, d'information et de documentation - Mise en place de mécanisme de mobilisation de ressources | <ul style="list-style-type: none"> - Connaissance des besoins juridiques des diverses catégories de populations « sensibles » (jeunes, femmes, paysans, non-propriétaires urbains,...) et leur satisfaction actuelle (Etudes spécifiques réalisées et résultats disponibles/mises à jour des informations sur base biennale ou triennale). - Stratégie d'action, de recrutement et de formation spécifique du personnel établie (Document de projet spécifique établi/ les procédures prévues sont appliquées pour les recrutements ultérieurs) - Existence légale et réelle du Centre de service, d'information et de documentation - Existence de paquets thématiques selon la nature des problèmes et des catégories identifiées à partir des compilations des législations en vigueur. | <ul style="list-style-type: none"> - A coté des dispositions réglementaires des associations et groupement, les ONG nationales et régionales ont une action permanente et d'information et de sensibilisation à remplir. - Le Centre de Service et d'Information doit fonctionner sans pressions, donc disposer de budgets suffisants sur des horizons de prévision suffisants, pour pouvoir suivre, en qualité et en qualité les affaires en cours, potentiellement en | |

| Résultat attendus | Indicateurs de résultat | Produits/Services | Indicateurs (mesures/suivi) | Lignes d'actions | Activités ressources |
|-------------------|-------------------------|-------------------|---|--|----------------------|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> - Création par le Centre de service d'une base d'information permettant de localiser les organisations de base et d'identifier leurs objectifs, leurs structures et leurs membres pour cerner la demande potentielle (base d'informations existante/mise à jour permanente). - Contact établi avec les groupements de la société civile pour cerner leurs besoins réels. - Interventions réalisées auprès des groupes cibles. - Existence d'un dispositif de remontée de l'information statistique | <p>croissance, au niveau de décentralisation effective des cours et tribunaux.</p> | |

| Résultat attendus | Indicateurs de résultat | Produits/Services | Indicateurs (mesures/suivi) | Lignes d'actions | Activités ressources |
|--|---|---|--|---|----------------------|
| <p>3 : Remise sur pied d'un système administratif, juridique et statistique permanent de suivi de la population</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Population recensée - Personnel des bureaux d'état civil formé - Mise à jour régulière des données des Services d'état civil | <ul style="list-style-type: none"> - Base de donnée permanente de la population - Système d'état civil - Existence des registres ; dispositif de mise à jour (Registres créés par statistiques, validés et distribués ; base de données-miroir à la statistique reflétant les modifications liées aux validations/mises à jour périodiques réalisées sur les registres distribués et contrôlées selon des modalités à définir). | <p>(L'information statistiquement permanent remonte/elle est disponible sur un rythme suffisant)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence et usage effectif selon les normes légales des documents (les textes légaux sont promulgués, les documents prévus sont disponibles et effectivement distribués/fréquence, nature et importance des litiges) - Existence de services d'état civil fonctionnels offrant les garanties légales. Existence des registres ; dispositifs de mise à jour. (Registres créés par la statistique, validés et distribués ; base de donnée-miroir à la statistique reflétant les modifications liées aux validations/mise à jour périodiques réalisées sur les registres distribués et contrôlées selon les modalités à définir). | <ul style="list-style-type: none"> - L'état normatif de la population à son lieu de résidence est un sous-produit simple mais relativement coûteux (encodage des noms et problèmes aigus de leur validation) d'un Recensement Général. - La continuité permanente de l'actualisation des bases de données de la population nécessite d'autant plus de plaidoyer et sensibilisation qu'elle doit être décentralisée. - La nature juridique des actes d'état civil nécessite des dispositifs formels durables de couplage avec un service d'état civil légalement fondé. - Des dispositifs visant tant au contrôle de l'intégrité des sources qu' à leur usage statistique sont nécessaires | |
| <p>4 : Convention et traités appliqués et la coordination de l'aide extérieures assurée</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Traités signés et respectés - Rapport périodique - Législation harmonisées - Aide coordonnées - Orientation | <ul style="list-style-type: none"> - Mécanisme de suivi pour l'application des conventions et traités | <ul style="list-style-type: none"> - Les Comores adhèrent aux conventions pertinentes non encore | | |

| Résultat attendus | Indicateurs de résultat | Produits/Services | Indicateurs (mesures/suivi) | Lignes d'actions | Activités ressources |
|-------------------|---|---|---|---|----------------------|
| | <p>gouvernementale assurée - Cadre de développement à court et moyens termes arrêtés.</p> | <p>signés (et pour la signature des autres), et le suivi de leur mise en œuvre. - cadre de dialogue pour l'établissement des requêtes d'assistance. - Mécanisme de coordination de l'aide renforcé</p> <p>- Harmonisation de la législation interne par rapport aux conventions internationales.</p> | <p>signées. (convention signées et ratifiées). - Les conventions signées sont mises en œuvre et suivies (décret d'application effectivement pris, comité de suivi mis en place/suivi effectué réellement par le Comité ad hoc).</p> | <p>- Les documents d'identité individuels (extraits, fiches, carnets de famille, cartes d'identité, passeports, etc...) ayant valeur probante légale, ils doivent reposer sur l'assiette légale du dispositif.</p> <p>- Les enquêtes doivent pouvoir être menées au niveau de la communauté de base et s'analyser de manière crédible à ce niveau, en vue de donner des réponses utilisables par les communautés et pas seulement un portrait sociologique du pays.</p> <p>- L'activité – permanente – de plaidoyer peut s'accompagner d'un support technique, matériel et/ou</p> | |

| Résultat attendus | Indicateurs de résultat | Produits/Services | Indicateurs (mesures/suivi) | Lignes d'actions | Activités ressources |
|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--|-----------------------------|
| | | | | financier aux débuts des comités de suivi. | |

TROISIEME PARTIE : MISE EN ŒUVRE, SUIVI ET EVALUATION DE L'UNDAF

1. les stratégies de coopération

L'objectif recherché par le Système des Nations Unies (SNU) est une collaboration accrue entre les agences en combinant la programmation d'agence avec la programmation parallèle ou commune. Dans la mise en œuvre, le SNU impliquera fortement les principales parties prenantes de la société civile, du secteur privé, du Gouvernement ainsi que les autres partenaires au développement. La sélection des programmes/projets se fera selon les critères suivants : appropriation nationale en matière de conception et de mise en œuvre en privilégiant le partenariat.

Les partenariats avec les institutions de l'Etat ainsi qu'avec les organisations de la Société civile comorienne, représentent le socle sur lequel s'appuie la coopération des Nations Unies. Ils viseront en particulier à favoriser le dialogue social entre les partenaires du développement et les différents secteurs de la société, notamment dans le cadre des processus de définition et de validation des politiques et de stratégies nationales. Ces partenariats seront développés et mis en œuvre de manière systématique dans l'ensemble des activités de l'UNDAF. Il s'agira également de développer des partenariats dans les domaines concernés avec les acteurs de la coopération internationale et bilatérale, qu'elle soit publique ou non gouvernementale.

De multiples partenariats devront donc être poursuivis, consolidés ou initiés avec les nombreux acteurs du développement intervenant dans les domaines d'activité de l'UNDAF. Cette collaboration, qui pourra prendre différentes formes, devra avoir pour corollaire la consolidation ou, le cas échéant, la mise en place de mécanismes souples mais efficaces de complémentarité et de coordination qui viseront à accompagner de manière rationnelle et concertée les efforts entrepris.

Le partenariat se définit en fonction de trois conditions de base : la concertation pour atteindre des objectifs communs ; la reconnaissance de champs de compétence complémentaires par rapport aux objectifs poursuivis ; le partage du pouvoir en fonction des champs de compétence. Les agences du SNU veilleront au respect de ces conditions tant dans les relations qu'elles nouent entre elles que dans celles qu'elles établissent avec leurs partenaires. L'extension ou le renforcement d'alliances à tous les niveaux de la structure sociale dans le cadre des programmes et projets entrepris s'inscrivent dans la philosophie du partenariat.

L'UNDAF est par excellence un exercice de coordination tant au sein du SNU que dans les interventions de ce dernier auprès des partenaires publics et privés, nationaux et extérieurs. Dans le cadre des efforts de coordination entrepris en matière de partenariat le SNU pourra, dans les domaines où il sera amené à jouer un rôle particulier et catalyseur, d'une part, appuyer le renforcement des capacités nationales de coordination, et, d'autre part, faciliter la coordination, au niveau technique, entre les partenaires de la coopération internationale.

2. Mobilisation des ressources

Dans la démarche de l'UNDAF, les partenaires nationaux sont une ressource privilégiée. Il faudra toujours chercher à développer leurs compétences et à mettre leur connaissance du milieu à

contribution tout au long des actions programmées. C'est une condition indispensable pour assurer la continuité de l'intervention et la pérennisation des résultats. Il conviendra de veiller à mobiliser les ressources humaines du milieu qui sont souvent cachées. L'apport des réseaux communautaires sera particulièrement recherché.

3. Pilotage, suivi et évaluation

Afin de rendre l'UNDAF opérationnel il importe de mettre en place une structure appropriée et de définir des modes de suivi et d'évaluation.

La **structure proposée** est constituée de trois niveaux, à savoir :

Comité de pilotage : Ce comité sera composé des Chefs d'agence et présidé par le Coordinateur Résident. Au-delà de ses rencontres régulières, il serait opportun que ce Comité se réunisse au moins deux fois par an en présence du Premier Ministre. Des rencontres plus élargies pourraient également avoir lieu avec les principaux partenaires du développement du SNU. Ce comité aura les fonctions suivantes :

- Revue des évaluations et progrès dans le cadre de la mise en œuvre de l'UNDAF (au niveau général et au niveau thématique) ;
- Décisions stratégiques par rapport à la mise en œuvre et réorientations possibles de l'UNDAF, aux actions communes de plaidoyer, aux questions d'allocation et de mobilisation de ressources extérieures, de coordination avec les autres partenaires du développement (partie nationale et bailleurs) ;
- Jouer un rôle proactif dans le suivi de la pertinence des réponses proposées dans le cadre de l'UNDAF à la réalité socio-politique du moment et aux priorités nationales.

Cinq cellules techniques de suivi-évaluation : Correspondant aux cinq programmes-cadre, ces cellules techniques, pour lesquelles des termes de référence détaillés seront préparés, seront chargées du suivi de la mise en œuvre de ces programmes, notamment à travers :

- Le suivi de la formulation des programmes-cadres inter-agences de l'UNDAF ;
- La consolidation et/ou recherche de partenariats ;
- L'élaboration et mise en œuvre d'un plan de mobilisation de ressources ;
- La mise en place et mise en œuvre d'un mécanisme commun de suivi des indicateurs des trois programmes-cadre ;
- La conduite d'évaluations thématiques ;
- La formulation de recommandations.

Comité de planification et de suivi-évaluation : Il est proposé que ce comité, pour lequel des termes de référence détaillés seront également préparés, soit constitué de représentants d'agences nommés ad persona (personnel des agences et des projets) et soit en particulier doté des attributions suivantes :

- Suivi des indicateurs des trois programmes-cadre, de l'application des deux axes stratégiques intégrateurs et des quatre thèmes intégrés ainsi que des stratégies de l'UNDAF ;
- Revue des évaluations et progrès dans le cadre de la mise en œuvre des différentes

- composantes de l'UNDAF (au niveau thématique) ;
- Organisation des évaluations de la mise en œuvre de l'UNDAF (soit directement, soit en commissionnant des missions d'évaluation) ;
- Piloter l'appui au suivi des conférences et conventions des Nations Unies par le Gouvernement, en intégrant cette opération dans le suivi de l'UNDAF à partir du suivi de la réalisation des droits de la personne et du développement humain ;
- Sur la base du point précédent, élaborer l'argumentaire du Plaidoyer du SNU ;
- Formuler des recommandations.

Chaque année un **forum d'échange sur l'UNDAF** pourrait être organisé avec l'ensemble des partenaires concernés, publics et privés, nationaux, bilatéraux et internationaux.

Ce dispositif d'opérationnalisation de l'UNDAF pourrait être financé par une contribution de chacune des agences du SNU.

Concernant les **modes de suivi**, une procédure en trois étapes pourrait être suivie, à savoir (i) revues annuelles par les cellules techniques de domaines (au niveau de leur programme-cadre) ; (ii) revue générale conduite par le Comité de planification et de suivi-évaluation ; et (iii) décisions stratégiques par le Comité de pilotage. Une revue à mi-parcours de l'UNDAF pourra également être envisagée en 2005.

Le suivi-évaluation de l'UNDAF s'appuiera sur les mécanismes de suivi-évaluation qui seront systématiquement mis en place dans les projets et programmes menés dans ce cadre. Rappelons que l'une des conclusions du BCP est qu'il est essentiel (i) d'imbriquer la fonction de suivi-évaluation non seulement dans toute action de développement, mais également dans chacune des autres fonctions du projet : planification, formation, exécution ; et (ii) d'habiliter les acteurs bénéficiaires à s'approprier cet outil tant dans la réalisation du projet que dans leurs activités ultérieures. Il faut bien voir que l'un des objectifs principaux du suivi-évaluation est le développement des capacités des individus, groupes et institutions cibles.

Rappelons que l'UNDAF a été élaboré et sera mis en œuvre suivant la méthode de gestion axée sur les résultats. Dans le cadre de l'application de cette méthode, des instruments de gestion spécifiques adaptés à l'exercice UNDAF devront être mis en place.

L'intégration des six programmes-cadre au sein d'un Plan cadre, suivant une véritable approche programme, devra également être suivie avec constance, de même que la durabilité des résultats obtenus, ce qui demandera une attention particulière par rapport aux processus par lesquels ces résultats seront atteints. Il conviendra également de suivre de près l'évolution des conditions critiques (hypothèses et risques) et de procéder en temps utile aux correctifs à apporter sur la base des leçons apprises.