



UNION DES COMORES

UNITE – DÉVELOPPEMENT- SOLIDARITÉ

PRÉSIDENTE DE L'UNION DES COMORES

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN

RAPPORT FINAL

SUR L'ÉTUDE DE LA FRAGILITE EN UNION DES COMORES

JUILLET 2017

Table des matières

Table des matières	ii
Sigles et abréviations	iv
Résumé exécutif	vi
I - INTRODUCTION.....	1
1.1. Le Contexte comorien	3
1.2. L'évaluation de la Fragilité et le New Deal (A intégrer dans la partie Fondements économiques).....	3
1.2.1. Le Dialogue International pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (New Deal).....	3
1.2.2. Un dialogue pour de meilleurs résultats dans les États fragiles	4
1.2.3. Quels changements le Dialogue apporte-t-il ?	4
II - LE PSG 1 : POLITIQUE LEGITIME.....	5
2.1. Le concept.....	5
2.2. Progrès réalisés	5
2.3. Le niveau de fragilité en matière du PSG Politiques légitimes	6
2.4. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Politiques légitimes.....	7
2.4.1. Accord politique.....	8
2.4.2. Processus politique et institutions	10
2.4.3. Relations sociales.....	12
III - Le PSG 2 : SECURITE	15
3.1. Le concept.....	15
3.2. Progrès réalisés	15
3.3. Le niveau de fragilité en matière du PSG Sécurité.....	18
3.4. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Sécurité	20
3.4.1. Conditions de sécurité.....	21
3.4.2. Capacités des institutions du secteur de la sécurité.....	24
3.4.3. Performance des institutions du secteur de la sécurité.....	25
IV - Le PSG 3 : JUSTICE.....	27
4.1. Le concept.....	27
4.2. Progrès réalisés	27
4.3. Le niveau de fragilité en matière du PSG Justice	29
4.4. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Justice.....	31

4.4.1. Conditions de justice.....	33
4.4.2. Capacités des institutions.....	34
4.4.3. Performance des institutions.....	36
V - LE PSG 4 : FONDEMENTS ECONOMIQUES.....	39
5.1. Le concept.....	39
5.2. Les apports des bailleurs de fonds : Revue documentaire.....	40
5.3. Progrès réalisés.....	43
5.4. Le niveau de fragilité en matière du PSG Fondements économiques.....	46
5.5. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Fondements économiques... 47	
5.5.1. Ressources productives et projections de croissance.....	48
5.5.2. Emplois et moyens de subsistance.....	50
5.5.3. Développement du secteur privé.....	52
5.5.4. Gestion des ressources naturelles.....	55
VI - LE PSG 5: REVENUS ET SERVICES.....	58
6.1. Le concept.....	58
6.2. Progrès réalisés.....	58
6.3. Le niveau de fragilité en matière du PSG Revenus et Services.....	60
6.4. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Revenus et Services..... 61	
6.4.1. Production de recettes.....	62
6.4.2. Administration publique.....	64
6.4.3. Fourniture de services.....	66
VII - Le Spectre de la fragilité et les principales conclusions.....	67
7.1. Analyse du spectre de fragilité par PSG.....	68
7.2. Analyse générale du spectre de fragilité.....	70
7.2.1. Les causes et facteurs de conflit et de fragilité:.....	70
7.2.2. Les grands axes de progrès.....	70
7.2.3. Les domaines prioritaires où un plus grand effort est nécessaire :.....	71
7.2.4. Le chevauchement ou l'interaction entre différentes PSG :.....	71
7.2.5. Le Spectre de la Fragilité:.....	72
7.2.6. : Les défis transversaux et les recommandations.....	72
VIII - ANNEXES :.....	75

Sigles et abréviations

A.D.P.E:	Projet d'Appui au développement des Petites entreprises
AGID:	Administration Générale des Impôts et des Domaines
A.N.D:	Armée Nationale du Développement
ARMP:	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD:	Banque Africaine de Développement
BID:	Banque Islamique de Développement
BM:	Banque Mondiale
CA:	Chiffre d'affaires
CACOM:	Cour D'Arbitrage et de Médiation des Comores
CC:	Cours Constitutionnelle
CGP:	Commissariat Général du Plan
CNSPS:	Caisse Nationale de Solidarité et de prévention Sociale
C.S.M:	Conseil Supérieure de la Magistrature
C.P.P:	Code de Procédure Pénale
D.D.R:	Démobilisation, Désarmement, Réinsertion
DSCRP:	Document Stratégique de Croissance et de réduction de la pauvreté
E.N.F.A.G:	Ecole Nationale des Forces Armées de la Gendarmerie
F.A.C:	Forces Armées Comoriennes
F.C.D:	Force Comorienne de défense
F.C.P:	Fonds de Consolidation de la Paix des Nations Unies
F.G.A:	Force de la Gendarmerie d'Anjouan
FOP :	Fonction Publique
g7+:	Groupe des Etats fragiles
GIZC:	Gestion intégrée des zones côtière
GRH:	Gestion des Ressources humaines
GTS:	Groupe Technique Sectoriel
IBD:	Impôt sur le Bénéfice des Entreprises
IEC:	Information Education Communication
LOFE:	Loi financière
N.C.P.C:	Nouveau Code de Procédure Civile
OHADA:	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.
OMD:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG:	Organisation Non Gouvernementale
ORC:	Objectifs de Renforcement de l'Etat et de la Consolidation de la Paix
OSC:	Organisation de la Société Civile
PAP:	Programme d'Actions Prioritaires
PANA:	Plan d'Action National d'adaptation
PAREJRDH:	Programme d'Appui au renforcement de l'efficacité de la Justice e au respect des Droits de l'Homme.
PIB:	Produit Intérieur Brut
P.J:	Police Judiciaire
PSG:	Peacebuilding and Statebuilding Goals
PTF:	Partenaires Techniques et Financiers

SCA2D : Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
SNDS: Stratégie Nationale de Développement des Statistiques
SSN: Système Statistique nationale
TMP: Tribunal Militaire Permanent
T.P.I: Tribunal de Première Instance
U .A: Union Africaine

Résumé exécutif

De prime abord, en 2014, les autorités comoriennes avaient ordonné une étude sur la fragilité de l'Union des Comores. Le résultat final principal montrait que le pays se trouvait dans une phase de Reconstruction au niveau de la Politique légitime, de la Sécurité, de la Justice et des Revenus et Services. Par contre, au niveau des Fondements économiques, les Comores étaient carrément en crise.

Les nouvelles autorités ont pris la décision de procéder à l'actualisation de la dite étude sur la fragilité pour « fournir des informations actualisées et séquencées sur la situation de la fragilité du pays ». Les nouvelles informations réunies doivent aider les décideurs à fournir des réponses aux problèmes posés en programmant notamment des actions appropriées dans le cadre de la mise en œuvre de la SCA2D révisée et alignée aux nouvelles orientations du gouvernement, et plus particulièrement l'émergence des Comores à l'horizon 2030.

L'approche développée dans la présente étude s'est servie des outils communs utilisés en 2014 qui permettent de capter les informations importantes sur les cinq PSG du baromètre sur la fragilité relatifs à la Politique légitime, la Sécurité, la Justice, les Fondements économiques, les Services et revenus. La méthodologie détaillée et les outils sont en annexes du présent rapport.

Pour analyser en profondeur les 5 PSG, chacun est divisé en dimension et en sous-dimensions qui permettent de pouvoir situer si le PSG se trouve dans l'une des phases suivantes : la crise, la reconstruction, la transition, la transformation et la résilience. De surcroît, les résultats des 5 PSG permettent au final de situer la phase dont se trouve le pays.

Les résultats finaux de la présente étude indiquent que l'Union des Comores est actuellement **en phase de reconstruction et de réforme** avec 2.84 sur 5 (proche de la transition). Ces sont les deux derniers PSG Fondements Economiques / Revenus et Services qui tirent et qui « fixent » le pays dans cette phase 2 de Reconstruction et de Reforme.

Il est important de souligner que les trois premiers PSG : Politiques légitimes, Sécurité et Justice sont en progression sensible et se trouvent dans une phase de transition.

Les PSG Fondements Economiques / Revenus et Services progressent lentement et sont classés dans une phase de reconstruction. Ceci peut à moyen ou long terme hypothéquer la progression enregistrée sur les plans politiques et sécuritaires.

Force est de souligner qu'en l'espace de trois ans, l'Union des Comores a enregistré des progrès sur les quatre premiers PSG et stagne ou recule sur le dernier PSG « Revenus et Services ».

L'étude de 2017 sur la fragilité en Union des Comores fait ressortir des défis transversaux aux cinq PSG. Il s'agit particulièrement :

- Des problèmes de gouvernance par un déficit de collaboration à plusieurs niveaux, de maîtrise et d'application de la réglementation d'une manière impartiale ;
- De l'insuffisance des capacités humaines, financières et matérielles à la hauteur des enjeux hypothéquant par conséquent la capacité de parvenir à des bons résultats ;
- Des lacunes de l'administration et de la société civile dans leurs moyens, leurs organisations et leurs fonctionnements qui ne permettent pas toujours d'atteindre les objectifs fixés ;
- De l'insuffisance de maillage des visions et des actions au niveau national, insulaire et local qui handicape l'engagement de tout un chacun vers des objectifs communs ;
- De l'insuffisance sur la prise en compte des particularités au niveau des îles et des régions par une meilleure identification des besoins et des interventions ;
- De l'insuffisance de communication des politiques, des programmes et des lois qui ne permet pas de mieux mobiliser tous les acteurs et mieux sensibiliser les usagers.

A la base de ces défis, nous avons soumis dans la fin de cette étude, cinq recommandations par PSG. Nous déclinons dans ce résumé, une recommandation par PSG :

PSG1 Politique légitime : Développer une stratégie politique qui privilégie les collaborations et les interactions au niveau national, insulaire et local pour éliminer les incohérences et privilégier l'avènement d'un esprit civique au service de tous.

PSG2 Sécurité : Renforcer les synergies entre les services chargés de la sécurité à tous les niveaux : national, insulaire et local en coordonnant mieux les actions.

PSG3 Justice : Promouvoir l'harmonisation du droit coutumier, du droit musulman et de la justice formelle.

PSG4 Fondements économiques : Développer des recherches - actions susceptibles de déboucher sur des partenariats innovants entre l'Etat, le secteur privé, la société civile, les communautés locales, la diaspora et les partenaires extérieurs.

PSG5 Revenus et services : Développer la capacité de l'Etat à assurer le recouvrement des taxes et des impôts à tous les niveaux et à dérouler un système efficace et transparent de partage des ressources.

I - INTRODUCTION

L'Union des Comores est l'un des pays (g7+) qui ont adhéré au Partenariat de BUSAN pour une coopération efficace au service du développement adopté le 1er décembre 2011 lors du quatrième forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide qui s'est tenu en Corée du Sud. Ce document présente les bases d'un nouveau partenariat mondial pour l'efficacité de l'aide et intègre la problématique du Développement Durable dans les pays en situation de conflit et de fragilité à travers le New Deal pour l'engagement international envers les Etats fragiles.

Le « New Deal » définit cinq (5) Objectifs de Renforcement de l'Etat et de la **Consolidation de la Paix (ORC)** ou *Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSG)* comme fondement pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et par la suite des Objectifs pour un Développement Durable adopté par les Nations-Unie en Septembre 2015. Ces objectifs engagent les acteurs nationaux et internationaux sur une nouvelle façon d'œuvrer ensemble pour soutenir la construction des Etats pacifiés.

Ils aident à identifier les priorités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État au niveau des pays et guident la vision nationale, le plan et les accords pour mettre en œuvre ce plan. De plus, ceci doit servir à appuyer le processus de décisions d'attribution de financement aux niveaux mondial et national et à veiller à ce que, pour tous les pays fragiles, leurs priorités clés de consolidation de la paix et de renforcement de l'État soient prises en compte et inscrites dans les plans de développement et de coopération. Le « New Deal » vise donc à assurer la transition d'un état en situation de fragilité à un état en situation de résilience.

Un État est dit « fragile » lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté. La fragilité peut aussi se définir comme l'incapacité d'un État à satisfaire les attentes de sa population ou à gérer leur évolution par des processus politiques.

A l'inverse, un État est dit « résilient » lorsqu'il dispose de capacités à absorber les chocs des crises externes ou internes, brusques ou progressives pas des moyens et des mécanismes institutionnels et sans faire recours à la violence.

La résilience implique aussi la satisfaction de la population quant à l'exercice du pouvoir politique et à la fourniture et à la répartition des ressources économiques.

Assurer la transition d'un État fragile à un État plus résilient implique de participer au renforcement des institutions et des acteurs de la société civile et au renforcement des relations État-Société et de leur légitimité. Le renforcement de l'État doit permettre, à terme, la mise en place d'institutions publiques «efficaces, légitimes et résilientes». Un État résilient est donc

celui qui se dote des instruments et des institutions qui lui permettent d'affronter les crises, de gérer les changements sociaux en maintenant la stabilité et en prévenant les violences.

La résilience s'articule donc autour de cinq objectifs de Renforcement de l'Etat et de **Consolidation de la Paix (ORC)** ou *Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSG)* qui sont :

PSG/ORC	DÉFINITION
1. Politique légitime	<ul style="list-style-type: none">• Encourager des accords politiques inclusifs, légitimes aux yeux de la population et favoriser la résolution des conflits
2. Sécurité	<ul style="list-style-type: none">• Etablir et renforcer la sécurité des personnes
3. Justice	<ul style="list-style-type: none">• Remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice
4. Fondements Economiques	<ul style="list-style-type: none">• Créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance
5. Revenus et Services	<ul style="list-style-type: none">• Gérer les recettes publiques de façon efficace et renforcer les capacités pour des prestation de services responsables, de qualité et équitables

Depuis les élections présidentielles de 2016, les nouvelles Autorités ont engagé les Comores dans la voie des réformes structurelles en vue de faire des Comores un pays émergent. Cette politique s'accompagne d'amélioration sensible du secteur économique, notamment de l'énergie et des infrastructures.

Le pays s'est également doté d'un nouveau cadre de développement pour la période 2015-2019, la « stratégie de croissance accélérée et de développement durable » (SCA2D) qui a tenu compte de l'évaluation de la fragilité des Comores réalisée en 2014.

Un processus de programmation a été lancé en fin 2012 avec le soutien des partenaires du pays, lesquels souhaitent procéder à un « alignement » de leur cadre de coopération à ce nouveau cadre de développement. La SCA2D a accordé une place importante à la fragilité. L'axe stratégique IV est relatif au « renforcement de la gouvernance et des capacités de résilience institutionnelles et humaines » même si l'on note un faible taux d'exécution des activités de 18,1% (Rapport d'évaluation de la SCA2D).

Ainsi, il prévoit parmi ses objectifs, la promotion de la bonne gouvernance et la résilience face à la fragilité. Dans la même optique, il est prévu qu'en 2019, le pays doit « passer à la phase de transition dans le spectre de fragilité selon la méthodologie de Busan ». ¹Il faut souligner au passage que la présente étude confirme que l'Union des Comores a déjà atteint en 2017 cette phase de transition.

Conscientes de l'importance de l'évaluation sur la fragilité, les nouvelles autorités ont demandé la réactualisation de l'étude réalisée en 2014 pour obtenir une situation récente du

¹ Rapport d'évaluation de la SCA2D pour l'année 2015, CGP, Moroni 2016, P19 ;

niveau de la fragilité des Comores. Ces données seront prises en compte dans la révision de la SCA2D et l'élaboration du Plan pour des Comores Emergentes.

Le présent rapport s'articule autour de six chapitres, outre l'introduction et les annexes :

- Le PSG 1 : Politique légitime
- Le PSG2 : Sécurité
- Le PSG 3 : Justice
- Le PSG4 : Fondements économiques
- Le PSG 5 : Revenus et services
- Le Spectre de la Fragilité et les principales conclusions

1.1. Le Contexte comorien

Conscient des grands défis auxquels il doit faire face, l'Union des Comores a adhéré, depuis novembre 2012, au *Partenariat de BUSAN pour une coopération efficace au service du développement* adopté en date du 1^{er} décembre 2011 lors du quatrième forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide qui s'est tenu à Busan en Corée du Sud, en devenant pays-membre du G7+. Ce *New Deal pour l'engagement international dans les Etats fragiles* est une approche nouvelle du Développement Durable qui définit 5 *Objectifs de Renforcement de l'Etat et de la Consolidation de la Paix (ORC)* ou *Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSG)* comme fondement pour atteindre les *Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)* et engage les acteurs nationaux et internationaux sur une nouvelle façon de joindre leur efforts pour soutenir la construction des Etats pacifiés.

Rappelons que l'Union des Comores a inclus dans sa Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D) en partant, entre autre, des informations pertinentes en matières de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat selon l'approche proposée par le NEW DEAL.

1.2. L'évaluation de la Fragilité et le New Deal (A intégrer dans la partie Fondements économiques)

1.2.1. Le Dialogue International pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (New Deal)

Les défis rencontrés pour surmonter une situation de conflit et de fragilité sont considérables et les méthodes de travail actuellement utilisées dans ces environnements n'ont apporté que peu de résultats. Un milliard et demi de personnes sont touchés par les conflits et la fragilité et environ 70% des États fragiles ont souffert d'un conflit depuis 1989. 30% de l'Aide Publique au Développement (APD) est destinée aux contextes de fragilité et de conflit mais elle reste volatile et concentrée uniquement sur 8 partenaires. Ces pays n'ont pas pu également réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et risque d'être handicapés pour l'atteinte des Objectifs pour un Développement Durable. Ce constat mène à la conclusion logique qu'il faut réviser en profondeur la méthode de coopération entre les partenaires.

1.2.2. Un dialogue pour de meilleurs résultats dans les États fragiles

Le Dialogue International pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, créé en 2008 à Accra, vient en réponse au besoin d'accentuer et de concentrer l'effort pour faire face aux défis des situations de conflit et de fragilité. C'est la première plateforme ayant permis de réunir les pays touchés par les conflits et la fragilité et leurs partenaires afin d'identifier, de s'accorder et de mettre en œuvre des façons de travailler qui soient plus efficaces et qui permettent de surmonter les situations de fragilité et de consolider la paix dans les États concernés.

Pour le Dialogue international, l'appropriation par les pays et le leadership, le soutien international et le partenariat sont les principes fondamentaux pour surmonter avec succès les situations de conflit et de fragilité.

1.2.3. Quels changements le Dialogue apporte-t-il ?

Les membres du Dialogue International se sont accordés sur un « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles » (11/2011) qui s'appuie sur la Déclaration de Dili, sur les Communiqués du g7+ et sur la Feuille de route de Monrovia.

Trois éléments font de ce « New Deal » l'innovation nécessaire pour l'engagement dans les situations de conflit et de fragilité :

- Il établit, à travers **cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État**, la base fondamentale pour réaliser les ODD et pour canaliser les ressources et les efforts (inter)nationaux.
- Il met en place les nouveaux termes pour l'engagement en faveur d'une transition appropriée et dirigée par les pays pour surmonter les situations de fragilité (**PRIORITÉ**).
- Il met en relief un ensemble d'engagements pour la réalisation de meilleurs résultats (**CONFIANCE**).

Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État	Engagement à mettre la PRIORITÉ sur le soutien de voies appropriées et dirigées par les pays pour sortir de la fragilité	CONFIANCE des engagements pour des résultats
Légitimité Politique Encourager des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits	Évaluation de la fragilité	Transparence
Sécurité Établir et renforcer la sécurité des personnes	Une vision unique, un plan unique	Partage du risque
Justice Remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice	Des accords	Utilisation des dispositifs nationaux
Fondements Économiques Créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance	Utilisation des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour le suivi	Renforcement des capacités
Revenus et Services Gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables	Soutien au dialogue politique	Aider au bon moment et de manière prévisible

2.1. Le concept

Dans les situations de fragilité, la confiance dans les institutions publiques et chez les personnes tend à faiblir. Résoudre et gérer pacifiquement des conflits et construire l'Etat nécessite des règlements politiques inclusifs, engagés et une direction habile. Il nécessite aussi des institutions politiques qui assurent la responsabilisation et offrent des possibilités pour la participation de tous les groupes clés de la société, y compris les plus vulnérables et marginalisés. Un public engagé et une société civile qui surveille de manière constructive la prise de décision est importante pour assurer la reddition de comptes. Les legs de conflit et le risque de tensions futures font qu'il est essentiel de renforcer les capacités des mécanismes pour la réconciliation et la résolution des conflits à tous les niveaux².

2.2. Progrès réalisés

Depuis avril 2014, l'Union des Comores a fait des progrès significatifs dans la promotion de politiques inclusives que s'efforce de construire un Etat pacifique et prospère.

Des progrès décisifs ont été réalisés à travers :

- L'organisation d'élections du président de l'Union, des gouverneurs, des députés et des conseillers libres, démocratiques et transparentes en 2016.
- Le respect de la Constitution révisée en 2009 qui enracine la politique légitime.
- Le processus engagé pour organiser des assises nationales en vue de faire le bilan de la tournante et poser démocratiquement sur la table le problème de la réforme de la constitution.
- La mise en œuvre de la loi portant organisation et fonctionnement des partis et groupements politiques en Union des Comores.
- L'arrêté portant création d'un cadre permanent de concertation, d'échange et de suivi du processus électoral en Union des Comores.
- La mise en application de la loi portant sur l'organisation du scrutin communal
- Le respect de la Loi électorale nationale qui favorise le pluralisme politique.
- L'arrêté interministériel relatif aux conditions d'inscription sur la liste électorale pour les Comoriens établis à l'extérieur de l'Union des Comores.
- La représentation des femmes dans des postes des décisions au niveau politique, administratif et économique.

En dépit des velléités latentes sur les îles, les incidents séparatistes ont baissé de façon très marquée depuis la promulgation de la constitution de 2009. Mais force est de souligner que les Focus Group, notamment à Anjouan et Mohéli, ont pointé le risque de résurgence du séparatisme en cas de réforme profonde de la constitution et de remise en cause du principe de

²g7+

la tournante. Il est manifeste que l'esprit insulaire prend le pas sur l'esprit national, du moins sur des couches importantes de la population.

Paradoxalement, le PSG politique légitime qui se trouve à la pointe de l'évolution positive de la situation depuis 2014 et qui s'approche de la transformation, porte dans ses flancs les risques d'un retour au séparatisme si cette même politique ne pas véritablement inclusive. Il y a encore un long chemin à parcourir au niveau de l'éducation citoyenne, démocratique, nationale et l'ouverture aux valeurs universelles.

2.3. Le niveau de fragilité en matière du PSG Politiques légitimes

Les résultats de l'évaluation montrent que l'Union des Comores a fait des progrès significatifs pour dépasser le stade de crise et de reconstruction, mais des défis clés doivent être relevés et des réformes importantes doivent maintenant être abordées pour une transition vers la résilience.

Les résultats des Focus Group montrent bien, les efforts accomplis en matière de « Processus de paix et de dialogue politique » ; « Accord sur la division du pouvoir et lutte pour le pouvoir » ; « La contribution à la participation politique » et le « Processus pour la réconciliation et la résolution des conflits » qui place le pays dans une phase de transformation.

Par contre, les sous dimensions : « Présence territoriale de l'Etat (relations centre - périphérie) » ; « Représentation inclusive dans les institutions de l'Etat » ; « l'Equilibre de l'exécutif » ; « Relations parmi les groupes » et « La qualité et la diversité des organisations de la société civile » situent le pays dans la phase de Reconstruction et réformes, comme le relève le diagramme ci-après :

PSG 1 – POLITIQUE LÉGITIME						
Dimensions	Sous-dimensions	Phase 1 : Crise	Phase 2 : Reconstruction et réforme	Phase 3 : Transition	Phase 4 : Transformation	Phase 5 : Résilience
Accord politique	Processus de paix et dialogue politique				X	
	Accord sur la division du pouvoir/lutte pour le pouvoir				X	
	Présence territoriale de l'Etat (relations centre - périphérie)			X		
Processus politiques et institutions	Environnement propice à la participation politique				X	
	Représentation inclusive dans les			X		

	institutions d'Etat					
	Equilibre de l'Exécutif			X		
Relations sociétales	Relations parmi les groupes			x		
	Processus pour la réconciliation et la résolution de conflits				X	
	Qualité et diversité des organisations de la Société civile			X		

2.4. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Politiques légitimes

Les défis, les actions prioritaires et les indicateurs de suivi de Politiques légitime sont été définis par les parties prenantes dans les dimensions «**Accord politique**», «**Processus politique et institutions**» et «**Relations sociales**», comme l'indique le diagramme ci-dessous :

2.4.1. Accord politique

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
<p>Processus de paix et dialogue politique</p>	<p>1-Faible représentativité des partis au niveau national ; 2-Marginalisation des partis sans élus à l'Assemblée nationale ; 3-Environnement socioculturel non favorable à l'enracinement de l'opposition ; 4-Opposition moins constructive ; 5-Ecart entre les lois et la pratique ;</p>	<p>1-Appuyer les partis politiques légalement reconnus; 2-Organiser des assises nationales sur la révision de la constitution; 3-Réactualiser et respecter les textes fondamentaux 4-Développer un dialogue permanent; 5-Développer des vrais partis politiques nationaux; 7- Développer l'éducation citoyenne; 8-Renforcer le dialogue politique entre l'Union et les Îles et entre les îles et l'Union; 9- Favoriser la signature d'un pacte politique; 10-Promouvoir le respect et l'application des textes en vigueur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des rencontres par an entre l'Union et les îles, • Nombre d'accords politiques et autres publiés par an, • Nombre de formation organisée pour l'éducation citoyenne • Les mesures d'application de la loi portant sur les partis politiques, • Nombre des communications publiques du gouvernement dans les différents médias, • Nombre des mesures d'application des textes en vigueur
<p>Accord sur la division du pouvoir/lutte pour le pouvoir</p>	<p>-Faible représentativité des partis au niveau national ; -Marginalisation des partis sans élus ; -Manque de moyen d'accompagnement ; -Absence de transparence et mauvaise gestion ; -Persistance des conflits de compétences à tous les niveaux ; -Insuffisance sur la gestion des communes ;</p>	<p>1-Appliquer strictement les lois organiques 2-Sensibiliser les autorités sur la prise de décision et la responsabilisation; 3-Sensibiliser sur le patriotisme, le civisme et la citoyenneté; 4-Favoriser le transfert des compétences; 5-Renforcer les compétences dans les îles et les communes;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les plans de développement local décidés et mise en œuvre par chaque Ile, • Nombre de rapports publiés par chaque institution sur ses activités, • Nombre de décisions de justices visant les plus hauts responsables de l'Etat et des Iles, • Nombre de communications publiques des institutions de l'Etat et des Iles.

<p>Présence territoriale de l'Etat (relations centre - périphérie)</p>	<p>-Faiblesse de la Coordination au niveau des îles ; -Problèmes des compétences déconcentrés et décentralisés ; -Déficit de complémentarité entre les différents pouvoirs ; -Déficit de compréhension et d'appréciation des concepts de décentralisation et de déconcentration ;</p>	<p>1-Créer une préfecture dans chaque île et renforcer les capacités ; 2-Trouver une collaboration entre l'Union et les îles; 3-Renforcer les actions de l'Etat dans les périphéries; 4-Sensibiliser la population sur les relations entre le citoyen et l'Etat; 5-Respecter les prérogatives de l'Etat; 6-Renforcer l'allocation des moyens de ressources;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une loi délimitant les compétences entre les Iles et l'Union, • Nombre des cas traités par la médiation de la République par an, • Nombre des rencontres de haut niveau entre l'Union et les Iles.
---	--	--	--

2.4.2. Processus politique et institutions

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
<p>Contribution à la participation politique</p>	<p>-Faible implication des jeunes et femmes ; -Absence d'éducation citoyenne et patriotique ; -La précarité de la vie impacte la politique ; -Politisation à outrance et régionalisation du pouvoir (nomination de proximité et absence de prise en compte des profils adéquats) ;</p>	<p>1-Définir des critères d'éligibilité, actions spécifiques en direction des jeunes et femmes sur l'éducation civique et citoyenne; 2-Accompagner mieux les partis politiques; 3-Sensibiliser la population (jeunes et femmes) à participer à la vie politique; 4-Lutter contre la transhumance; 5-Reformer les textes (âge...); 6 -Développer le leadership des femmes et des jeunes;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage des femmes et des hommes dans les instances de prises de décisions et dans l'administration publique, • Pourcentage dans le renouvellement de la classe politique dans les partis et dans les instances électives, • Texte de loi contre la transhumance, • Pourcentage d'émergence des nouveaux leaders jeunes et des femmes.
<p>Représentation inclusive dans les institutions d'Etat</p>	<p>-Faible implication des jeunes et femmes; -Faible représentativité des femmes et des jeunes sur le processus politique et électoral ; -Politisation à outrance, clientélisme et régionalisation du pouvoir.</p>	<p>1-Etablir les critères pour certaines postes techniques ; 2-Promouvoir une éducation participative des groupes sociales, des femmes et des jeunes; 3-Mettre en place une école nationale d'administration; 4-Favoriser les bons profils; 5-Exiger la redevabilité des autorités et des responsables (rendre des comptes); 6-Exiger plus de transparence et d'esprit de responsabilité; 7-Promouvoir les profils et les</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de participation de toutes les couches sociales dans les institutions de l'Etat, • Taux de participation des femmes et des jeunes dans les institutions du pays, • Texte de création d'une école nationale d'administration • Nombre de rapports d'activités rédigés dans les différents services de l'Etat et disponibles pour la consultation, • Nombre de recrutement par concours aux différentes postes pour consolider les acquis de l'Etat.

		compétences; 8-Développer la transparence et le processus équitable de recrutements 9-Vulgariser les textes et favoriser l'émergence des contres pouvoirs; 10. Promulguer et mettre en œuvre de la loi sur la promotion du genre ;	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de programmes développés pour la sensibilisation à l'émergence des contres pouvoirs • Les textes d'application de la loi pour la promotion du genre.
Equilibre de l'exécutif	-La prédominance de l'Etat sur les îles ; -Efficacité de façade ; -Insuffisance des capacités et des personnes ressources bien qualifiées.	1-Evaluer la tournante par des assises nationales; 2-Adapter les textes ; 3-Appliquer strictement la loi des finances; 4-Renforcer l'indépendance des institutions; 5-Respecter les textes institutionnels; 6-Renforcer les capacités ;	<ul style="list-style-type: none"> • La tenue effective des assises nationales ; • La publication des actes des assises nationales • Le nombre des projets des textes proposant une réforme des textes en vigueur, • Nombre de décisions engageants les Iles dans les domaines de leurs compétences et démontrant leur autonomie effective de gestion, • Nombre d'actes et ou des décisions consacrant l'indépendance des institutions • Nombre des mesures prises pour l'application des textes institutionnels, • Nombre de formation organisée pour le renforcement des capacités

2.4.3. Relations sociales

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Relations parmi les groupes	<ul style="list-style-type: none"> -Faiblesse des syndicats et des groupes ; -Déficit du partenariat entre l'Etat et les groupes ; -Absence de certains groupements et syndicats ; -Ecart entre les organisations centrales et ses démembrements dans les îles ; -Opportunisme ambiant ; -Déficit d'inclusion des communautés locales et de la diaspora. 	<ul style="list-style-type: none"> 1-Promouvoir un partenariat entre l'Etat et la société civile; 2-Renforcer les capacités à tous les niveaux; 3-Renforcer le partenariat triangulaire (public, privé et société civile); 4-Professionnaliser et renforcer la société civile; 5-Accompagner la société civile par des subventions; 6-Finaliser le partenariat entre l'Etat et la société civile; 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'accords signés entre les différents acteurs notamment l'Etat, le secteur privé et la société civile, • Nombre de formation organisée ou de des programmes développés au bénéfice de la société civile • Nombre d'activités et de textes attestant l'émergence d'un partenariat innovant
Processus pour la réconciliation et la résolution de conflits	<ul style="list-style-type: none"> -Persistance des conflits de compétences ; -Déficit d'application des textes ; -La non fiabilité des cartes électorales et les insuffisances du recensement ; -Politique à géométrie variable selon les circonstances ; Développement inégale des îles et des régions ; -Etroitesse du bassin de l'emploi ; 	<ul style="list-style-type: none"> 1-Privilégier la carte nationale dans le vote; 2-Organiser des assises nationales sur le processus de réconciliation; 3-Renforcer le dialogue entre les îles et l'Union; 4-Sensibiliser la population sur les acquis de la réconciliation; 5-Renforcer la paix et minimiser les conflits; 6-Fusionner les fichiers des cartes d'identité et les fichiers des cartes électorales; 7-Renforcer les compétences des 	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures prises favorables à l'utilisation de la carte nationale comme carte électorale, • Nombre d'activités organisées pour la promotion de la réconciliation nationale et le dialogue entre l'Union et les îles, • Nombre des mesures prises à l'issue de l'organisation des assises nationales • Nombre d'activités conjointes organisées pour l'Union et les îles pour le renforcement de la paix et la concorde sociale, • Nombre des conflits réglés par le

		<p>moyens des îles et des régions; 8-Assurer l'effectivité des accès aux services de bases dans les îles et les régions; 9-Vulgariser et sensibiliser les actions de l'Etat;</p>	<p>dialogue politique et l'intermédiation juridique,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les mesures prises pour fusionner les deux fichiers des cartes d'identités et des cartes électorales, • Nombre d'activités développées pour le renforcement des capacités des îles et des régions, • Nombre des nouveaux services ouverts pour lutte contre les disparités, • Nombre d'actions développées pour promouvoir le rôle de l'Etat au niveau des îles et des régions.
<p>Qualité et diversité des organisations de la Société civile</p>	<p>-Insuffisances des moyens et de l'expertise ; -la faiblesse du bénévolat ; -Dépendance des OSC ; -Société civile balbutiante ; -Problème de mobilisation des acteurs et des ressources à la hauteur des ambitions.</p>	<p>1-Réglementer mieux les statuts des OSC; 2-Lutter contre les laissez aller et les dispersions des interventions; 3-Adopter une politique d'accompagnement; 4-Structurer et mutualiser un meilleur accompagnement; 5-Organiser une meilleure unification de la société civile au niveau insulaire et nationale; 6-Planifier une meilleure évaluation et suivi des activités de la société civile; 7-Développer une meilleure connaissance de l'Etat des interventions des ONG; 8-Promouvoir le rôle et les actions de la société civile;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des textes et des mesures prises pour favoriser la réglementation des OSC, • Nombre de rapports de rencontres de Suivi et d'évaluation des activités de la société Civile par une structure rattachée au Ministère de l'Intérieur et au MIREX, • Nombre des décisions prises par les institutions de l'Etat et des Iles à la suite des actions de sensibilisation et de plaidoyer de la société Civile vers les secteurs public et privé, • Nombre d'actions de la Société Civile prises en charge par l'Etat, • Pourcentage de subventions aux OSC dans le budget de l'Etat. • Nombre d'articles et des rapports publiés sur l'impact des interventions

		9-Renforcer les capacités de la mobilisation des ressources au niveau interne et externe;	de la société civile
--	--	---	----------------------

3.1. Le concept

Sans sécurité pour les personnes il n'y a point de développement. Le défi est d'améliorer le comportement, l'efficacité et la responsabilité d'un large éventail d'acteurs de la sécurité, comme l'armée, la police, le personnel pénitentiaire, les douanes et les services de renseignement formel ou informel. Une attention particulière doit être accordée aux groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants. La participation des communautés et des groupes de la société civile peut rendre des dispositions de sécurité plus efficaces et plus responsables³.

3.2. Progrès réalisés

L'étude de la fragilité de l'Etat se devait impérativement de faire l'analyse de deux secteurs clés que sont la Justice et la sécurité. Intimement liés, ils constituent un baromètre important pour mesurer la stabilité et la résilience d'un Etat. Cette étude aura donc pour objet de les analyser et de faire une radioscopie de la fragilité. Il faudra alors établir ses causes et ses risques mais également de déterminer le degré de fragilité.

Traditionnellement, il est admis que les Comores sont un pays pacifique. Cependant cette situation est de plus en plus contestée à cause de graves atteintes à l'intégrité physique et notamment par des meurtres non élucidés et par des violences faites aux groupes dits vulnérables comme les femmes et les enfants.

En règle générale et en se basant sur les rares statistiques judiciaires, la violence s'exprime en général à travers de coups et blessures volontaires sans grande gravité. Il est vrai que les infractions les plus graves ne sont pas courantes mais il s'agit davantage d'une perception.

A ce sujet, il faut noter que ces faits ne sont pas documentés par des statistiques et doit de relever la grande charge émotionnelle induite par ces actions. Cela veut dire que deux à trois infractions d'une grande violence peuvent modifier de façon conséquente la perception de la violence par la population comorienne.

Le souci de l'Etat pour les questions de sécurité est constant. Il est visible à la lecture du Code pénal qui comprend plusieurs dispositions répressives relatives à la protection de l'Etat et de ses institutions.

Cela s'explique par le fait que le jeune Etat a été confronté à une grave crise originelle, celle de son amputation et à un premier coup d'Etat, un mois après sa naissance. Les nouvelles Autorités d'alors, avaient ce souci de protection et de sûreté.

Cela est également saillant avec la loi instituant une Cour de Sureté Nationale compétente pour juger les faits d'atteinte à la sureté de l'Etat. Cette loi d'une particulière sévérité a instauré une Cour dont les décisions sont sans recours, alors qu'elle peut prononcer la peine de mort.

³G7+

Avant même son accession à l'indépendance, le pays a connu des événements graves qui ont marqué et continuent encore à marquer sa sécurité ; il s'agit essentiellement des événements suivants :

- Referendum de 1974 sur l'indépendance
- Des coups d'Etat et des tentatives de coup d'Etat
- De la déportation du Président Djohar à l'île de la Réunion
- Le Déclenchement de la première crise séparatiste en 1997
- Du premier débarquement de l'armée comorienne à Anjouan
- Des Accords de Fomboni de 2001 qui ont posé le principe de la présidence tournante
- La deuxième crise séparatiste en 2007
- Du deuxième débarquement de l'armée comorienne à Anjouan en 2008 avec l'appui de l'Union Africaine (U.A)
- Révision de la constitution de 2009.

Malgré le maintien de Mayotte sous administration française, le pays a acquis une certaine stabilité politique. L'alternance politique se poursuit dans le cadre des nouvelles institutions mise en place après la crise séparatiste.

C'est ainsi que les élections de 2016 on a vu l'arrivée au pouvoir d'Azali Assoumani qui l'a emporté contre le candidat du pouvoir. Le fait est notable pour être signalé, puisque dans la perception des citoyens comoriens, un détenteur du pouvoir ne peut pas perdre une élection. Cela est plus qu'une perception, puisqu'il est vrai que les détenteurs du pouvoir se servent de l'appareil d'Etat pour se maintenir au pouvoir.

En dépit de cette apparente stabilité, il est fait état d'une possible résurgence du séparatisme puisque selon les Focus Group, les particularités insulaires ne sont pas prises en compte et, plus graves, elles ne peuvent pas s'exprimer par la crainte de se voir taxer de séparatisme. Cette frustration risque de s'exprimer de façon violente par le retour en force du séparatisme.

L'instauration du visa Balladur reste une constante en matière de sécurité. L'Etude de 2017 a également ressorti cette problématique et d'ailleurs, les parties prenantes ont noté une certaine négligence des Autorités politiques sur la question et ont recommandé la tenue d'Assises nationales sur la question de Mayotte.

Avec l'instauration des nouvelles règles juridiques consécutives à la départementalisation, la situation des Comoriens d'autres Iles s'est aggravée. Dans un registre dramatique mais néanmoins très illustratif, ils ne peuvent pas se conformer aux règles relatives à l'inhumation et on assiste à des scènes incroyables où des dépouilles sont clandestinement exfiltrées de Mayotte vers Anjouan ou encore des fosses communes qui servent de sépultures à des familles qui ne peuvent pas faire face aux frais y relatifs demandés par l'Administration.

Par ailleurs depuis les attentats de Dar-Salam et Nairobi contre les intérêts américains, les Comores sont suspectées d'abriter des activités liées au terrorisme.⁴

⁴ Un ressortissant Comorien a été identifié parmi les auteurs de ces opérations. Recherché activement par les américains, il a été déclaré mort après des années de clandestinité.

A cause de sa situation insulaire et sa proximité avec la zone d'opération des pirates somaliens, les Comores restent confrontées à un sérieux problème de sécurité.

Des citoyens comoriens ont été retenus en otages par des pirates somaliens pendant une longue période et même certains d'entre eux ont fait l'objet d'un jugement par les juridictions comoriennes.

Les problèmes de sécurité ne sont pas visibles seulement au niveau de l'Etat. La société comorienne, reconnue naguère comme paisible traverse une crise profonde qui voit s'accroître les crises intercommunautaires, les viols et les abus sexuels sur mineurs, des cas isolés de violence faits aux groupes vulnérables et l'exploitation des mineurs.

Cette violence s'exprime notamment entre jeunes le plus souvent pour des prétextes futiles ou pour des raisons qui sont censées justement les rapprocher comme le sport.

Ces conflits peuvent être intercommunautaires comme ils peuvent être intracommunautaires. Le dernier cas qui a longtemps défrayé la chronique est celui de la ville d'Iconi, qui a connu un conflit qui a provoqué une véritable fracture au sein de la localité.

A cet égard des initiatives pour la préservation de la paix sociale sont entreprises par différentes associations comme Amani qui regroupe des notables et des jeunes.

Un marqueur est à mettre en relief. Il s'agit de la position de l'Etat par rapport à la situation de la sécurité. On constate que de plus en plus, des sociétés de gardiennage occupent l'espace public, et donc une lente érosion de l'autorité de l'Etat. Cela est d'autant plus vrai que l'Etat fait lui-même appel à ces sociétés pour remplir des missions d'ordres publics. Ainsi l'unique maison d'arrêt de Ngazidja est gardée par une société privée, qui cohabite d'ailleurs difficilement avec les Agents de l'Etat.

Le deuxième PSG est subdivisé en 3 dimensions elle mêmes déclinées en sous-dimensions de la manière suivante.

La première dimension est relative à la performance ces des institutions de sécurité La deuxième concerne la capacité des institutions et enfin la troisième concerne les conditions de sécurité. Chaque dimension est subdivisée en sous dimension pour permettre une analyse plus approfondie de chacune d'elle.

3.3 L'évaluation du PSG

- *Par rapport à la situation de Mayotte*, les facteurs de résilience identifiés sont : les résolutions pertinentes des Nations-Unies, les cadres de discussion entre la France et les Comores, la stratégie de communication du gouvernement pour la période 2013-2015, l'action de l'UA pour le retour de Mayotte et enfin l'accès à la propriété foncière par des Mahorais dans les 3 autres Iles.
- *Relativement à l'intensité de la violence aux personnes*, il faut noter que la société comorienne a toujours connu des mécanismes traditionnels de médiation et de résolution de conflits qui ont toujours contribué à maintenir le niveau d'intensité de la violence dans des limites « acceptables ».

Par ailleurs, l'organisation étatique moderne dispose d'outils de résolution de conflit qui sont autant de facteurs de résilience, en l'occurrence le cadre juridique en vigueur et l'Institution judiciaire.

- Pour résoudre les questions transfrontalières, il existe une Police de l'air et des frontières et une Unité de garde côtes qui sont opérationnelles.
- En matière de fonctionnalité sur le terrain, même s'ils connaissent des problèmes d'ordre divers, les forces de sécurité sont opérationnelles. La police nationale a été unifiée. Par ailleurs, des programmes de formation sont mis en place aux Comores et à l'étranger. Aussi, l'Armée et la Police disposent chacune d'un centre de formation et de perfectionnement. Le PNUD dispose d'un plan de développement de la police nationale.
- Une Etude sur l'organisation de la sécurité est disponible.
- Après la crise séparatiste, les Nations Unies, à travers le Fonds de Consolidation de la paix ont mis en place un Programme de Désarmement Démobilisation Réinsertion (DDR) au bénéfice de l'ancienne milice séparatiste et membres des Forces de Gendarmerie d'Anjouan. (F.G.A)
- Une Commission de lutte contre la corruption était opérationnelle, mais devant son manque d'efficacité, elle a été mise en veilleuse en 2017.

3.3. Le niveau de fragilité en matière du PSG Sécurité

Les résultats de l'évaluation montrent que l'Union des Comores a fait des progrès significatifs pour dépasser le stade de crise dans le **PSG Sécurité**, mais des défis clés doivent être relevés et des réformes importantes doivent maintenant être abordées pour une transition vers la résilience.

Cela est particulièrement vrai pour les sous-dimensions « intensité de la violence », « fréquence de la déstabilisation transfrontalière » celle relative à la reddition des comptes qui sont placés dans la phase de transformation alors que dans la précédente étude, elles étaient placées en phase de transition et de réforme.

A cela, on trouve les explications suivantes :

Après un épisode de violence qui a marqué les esprits, les Autorités nationales et la Société civile ont mené une politique de sensibilisation qui s'est illustrée par exemple à travers la tenue d'Assises nationales sur la violence et les actions in situ de l'ONG Amani

L'institution judiciaire de sa part a entrepris de se rapprocher davantage de la population par l'organisation d'audiences foraines et dans le même temps de pratiquer une politique répressive visible à travers la croissance significative de la population carcérale.

Relativement à la reddition des comptes, cette amélioration s'explique par la mise en place de mécanismes visant à l'améliorer. C'est ainsi que la Chambre des Comptes de la Cour Suprême procède à la vérification des comptes de l'A.N.D et que celle-ci est auditionnée par l'Assemblée de l'Union.

Par ailleurs, les militaires infligent des sanctions disciplinaires à leur éléments qui ont commis une infraction, et ce, sans préjudice des poursuites judiciaires.

Le rôle des acteurs non étatique est placé quant à lui en phase de transition.

La fréquence de la déstabilisation transfrontalière est placée en phase de transformation. Cette sous-dimension n'est pas vraiment appropriée au contexte comorien, puisque les difficultés relevées concernent essentiellement les mouvements entre Mayotte et les 3 autres îles. Les Comores ne connaissent pas des problèmes avec les pays voisins et les difficultés liées au contrôle de l'immigration constituent pour les autorités une question d'une importance capitale.

Sur le plan sécuritaire, la sous-dimension « **Intensité de la violence** » et celle des « **Réactivité des institutions du secteur de la sécurité** » situent le pays dans la phase de Transformation. Une seule sous dimension-celle relative à la confiance de citoyens aux institutions de la sécurité- est placée en phase de reconstruction, dénotant ainsi de la distance qui sépare les deux entités. Il faut pourtant noter que cette sous dimension a évolué par rapport à 2014. Ce progrès s'explique par l'amélioration de la reddition des comptes et par la restructuration de la police nationale.

Le défi majeur du PSG 2 réside donc dans la confiance de la population envers les acteurs de la sécurité. Les Autorités doivent prendre des mesures urgentes pour restaurer cette confiance, indispensable à une société apaisée.

Le calcul pondéré de cette dimension lui attribue une note de 3,1 et le classe en conséquence dans la phase de transition.

PSG 2 - SÉCURITÉ						
Dimensions	Sous-dimensions	Phase 1 : Crise	Phase 2 : Reconstruction et réforme	Phase 3 : Transition	Phase 4 : Transformation	Phase 5 : Résilience
Conditions de sécurité	Intensité de la violence				x	
	Fréquence de la déstabilisation transfrontalière				x	
	Rôle de l'État et des acteurs non étatiques			x		

Capacité et responsabilité des institutions du secteur de la sécurité.	Ressources humaines et matérielles et gestion.			X		
	Surveillance civile et responsabilité des institutions du secteur de la sécurité				X	
	Relation avec le système de sécurité et de justice			X		
Performance et réactivité des institutions du secteur de la sécurité	Confiance des citoyens dans les institutions du secteur de la sécurité		X			
	Impunité des institutions du secteur de la sécurité			X		
	Réactivité des institutions du secteur de la sécurité			X		

3.4. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Sécurité

Les défis, les actions prioritaires et les indicateurs de suivi du PSG Sécurité ont été définis par les parties prenantes dans les dimensions «**Conditions de sécurité**», «**Capacités des institutions du secteur de la sécurité**» et «**Performance des institutions du secteur de la sécurité**», comme l'indique le diagramme ci-dessous :

3.4.1. Conditions de sécurité

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Intensité de la violence politique	<ul style="list-style-type: none"> • Faibles appropriation des textes, • Conflits de compétences entre les îles et l'union dans l'application des textes • Le retour de l'île de Mayotte dans l'Union des Comores. • Le Manque de moyens de la garde cote et de la Sécurité Civile • Complicité de certaines responsables dans le passage vers Mayotte; • La personnalisation du pouvoir; • Problèmes de compétences attributives ; • Manque de collaboration entre les acteurs politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser la bonne gouvernance, • Appliquer strictement des textes réglementaires, • Renforcer le règlement des conflits politiques par les Juridictions ou par consensus • Renforcer la surveillance sur les lieux stratégiques des embarquements de fortune ; • Adopter une politique diplomatique fondamentale sur la question de Mayotte ; • Favoriser le dialogue inclusif des acteurs politiques • Engager des négociations pour le retour de Mayotte 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de jugements rendus pour non-respect des textes de lois de l'Union, • Nombre d'initiatives prises pour engager des négociations sur le retour de Mayotte. • Nombre des dossiers traités par la Cour Constitutionnelle • Nombre des conflits réglés par consensus
Intensité de la violence criminelle/aux personnes	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation de la population sur la dénonciation des violences ; • Corruption passive et active; • Non prise en compte des conclusions des Assises nationales; 	<ul style="list-style-type: none"> • Promulguer le Code de Procédure Pénale; • Prendre compte les décisions des assises Nationales contre la violence • Respecter les engagements relatifs à la traite des personnes; • Mettre en place de numéros verts (Fondation TELMA); • Sensibiliser les populations sur les 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des cas jugés • Promulgation du Code pénal et du Code de procédure pénale • Acte de coordination entre les Services d'Ecoute et le Direction de la Promotion du Genre • Nombre de conventions entre les Mairies et les Services d'Ecoute • Numéros verts opérationnels

	<ul style="list-style-type: none"> • Implication non effective des mairies par rapport aux services d'écoute ; • L'inapplication de la loi Mourad; • Beaucoup d'arrangements à l'amiable • Réticence à saisir la justice; • Influence négative de la Coutume ; Manque de coordination entre la direction de la promotion de genre et les services d'écoute. 	<p>droits des enfants via la société civile et ONG;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impliquer davantage les autorités villageoises dans la lutte contre les violences; • Impliquer les anciens détenus dans la sensibilisation de prise de conscience; • Encourager la tenue des statistiques sur les crimes; • Mettre en place une coordination des données sur le passé des délinquants (Ministère Justice et Intérieur); • Appliquer les lois relatives aux droits de l'enfant; • Sensibiliser les victimes et la justice; • Mettre fin à l'impunité des élites • Clarifier la situation du service d'écoute 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'études statistiques réalisées
<p>Fréquence de la déstabilisation transfrontalière</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La circulation limitée entre Mayotte et les autres îles, • Le non-respect de la reconnaissance de l'intégrité territoriale de l'Union des Comores, • Faiblesses dans le contrôle des flux migratoires. • Défaut de moyens et de coordination entre l'intérieur et le mirex 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser le retour de l'île de Mayotte dans le giron comorien. • Renforcer les capacités de la diplomatie pour assurer la sécurité; • Annuler le visa Balladur; 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'actions engagées et d'initiatives prises sur le retour de Mayotte et l'annulation du visa Balladur. • Nombre d'activités développées pour assurer la sécurité transfrontalière • Nombre d'actions pour parvenir à une cartographie unique internationalement

	<ul style="list-style-type: none">• Visa Balladur;• Système de santé déficiente• Négligence de la question mahoraise par les autorités• Non reconnaissance des mahorais de leurs qualités de comoriens		reconnue de l'Union des Comores.
--	---	--	----------------------------------

3.4.2. Capacités des institutions du secteur de la sécurité

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Ressources humaines et matérielles et gestion. Taille et proportionnalité	<ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise répartition territoriale des effectifs, • Faibles capacités techniques, institutionnelles et opérationnelles, • Déficit de synergie des services de sécurité. • Insuffisance de l'effectif; • Formation insuffisante ; • Mauvaises conditions de travail • Népotisme • Corps politisés; • Manque de formation; • Manque de motivation; • Centralisation des moyens au niveau de l'Union 	<ul style="list-style-type: none"> • Aligner des effectifs adéquats et une meilleure répartition, • Organiser une meilleure coordination des services de sécurité, • Recruter et former le personnel, • Améliorer les conditions de travail • Augmenter l'effectif des agents • Instaurer une culture du mérite. • Renforcer les capacités au niveau de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'accroissement des effectifs de la Police, • Taux d'accroissement des effectifs des Services de renseignement, • Taux d'accroissement des effectifs de la Sécurité Civile, • Taux d'accroissement des crédits budgétaires à la Police, aux Services de renseignements et à la Sécurité civile.
Surveillance civile et responsabilité des institutions du secteur de la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Non-respect des prérogatives, • Déficit de communication entre les structures. • Immixtion de l'exécutif dans l'action de contrôle de l'Assemblée Nationale et de la Cour des Comptes • 1-Corruption au niveau de la justice • 2-Inapplication des textes existants • 	<ul style="list-style-type: none"> • Respecter les prérogatives et améliorer la communication • Renforcer la reddition des comptes • Organiser des formations • Instaurer le respect sur les domaines de compétences; • Renforcer les capacités des institutions de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des cas de collaboration entre l'Assemblée Nationale, la Cour des comptes, la Commission nationale de droit de l'homme et le Parquet.

<p>Relation avec le système de sécurité et de justice</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit de coordination entre les services de sécurité. • Double hiérarchie entre le civil et le militaire • Mauvaise coordination du parquet • Absence d'indépendance des magistrats; • Non-respect des procédures; • Manque de collaboration entre la sécurité et la justice; • mauvaise gestion des ressources humaines • Manque de liberté d'action; • 2-Absence d'un tribunal militaire • 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer une bonne coordination entre l'appareil judiciaire et pénitentiaire. - veiller au respect des règles et des procédures • Mettre en œuvre l'habilitation par les procureurs; • Instaurer le système de notation des OPJ; • Renforcer la permanence téléphonique, instaurer les statistiques. • Nommer des substituts de procureurs, • doter les PJ des moyens de communications. • Instaurer un tribunal militaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de cas prouvant l'indépendance de la Justice • Nombre des cas soumis au CSM • Nombre d'OPJ /APJ habilités • Nombre des substituts de procureurs nommés, • Nombre des PJ doté des moyens de communications.
--	---	--	---

3.4.3. Performance des institutions du secteur de la sécurité

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
<p>Confiance des citoyens dans les institutions du secteur de la sécurité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Circulation illégale des armes dans les populations, • Absence de la police et de la gendarmerie sur l'ensemble du territoire, • La corruption dans le secteur de la sécurité • Renforcement des capacités des policiers • Ecole nationale de la police non opérationnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'école de police • Introduire la notation et habilitation des OPJ; • Remettre à jour le plan d'action sur la police, fait par rapport au PNUD; • Surveiller les affectations dans les Régions; • Instaurer des indemnités des risques 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre nouvelles brigades ouvertes • Nombre de projets de coopération militaire entre l'Union des Comores et la France. • Nombre de policiers et de gendarmes formés • Nombre d'OPJ/APJ sanctionnés pour corruption

Impunité des institutions du secteur de la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'un tribunal militaire. • Sensibilisation des justiciables sur les statuts de justiciable ordinaires des acteurs de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un tribunal militaire permanent en et le rendre opérationnel. • Sanctionner les acteurs de la sécurité qui nuisent à l'image des Institutions 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'actes de nominations des responsables du Tribunal militaire dans l'Union des Comores. • Nombre d'OPJ/APJ sanctionnés
Réactivité des institutions du secteur de la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Faibles capacités techniques, institutionnelles et opérationnelles au niveau du secteur de sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le maillage territorial de la Police et de la Gendarmerie. • Doter les moyens matériels et financiers aux mairies pour la mise en place d'unités de la police nationale ; • Renforcer les capacités nationales et locales à tous les niveaux; • Créer une base de données de chaque service sur les risques et catastrophes au niveau régional; • Opérationnaliser les fonds d'urgence 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'actions développées pour rapprocher la police et la gendarmerie • Nombre de menaces étouffés par le secteur de sécurité • Nombre de brigades créées et équipées

4.1. Le concept

La justice est un élément clé de la paix et de renforcement de l'État de droit. Répondre dignement aux griefs et l'injustice sont profondément ressentis par les populations. Les mécanismes de justice formelle doivent être accessibles, abordables et considérés comme justes par les citoyens. Lorsque cela est possible, des moyens non étatiques et informels traditionnels de règlement des différends et d'arbitrage doivent être renforcés et alignés progressivement sur les normes internationales des droits de l'homme⁵. La justice est au centre de l'organisation sociale et politique. L'Institution est particulièrement sollicitée dans un contexte qui voit une grande «judiciarisation» du pays. Cependant, sa fragilité fait l'unanimité au sein de toutes les couches sociales y compris les dirigeants. De ce fait, elle a toujours occupé une place prépondérante dans les programmes politiques des candidats aux plus hautes charges du pays, même si ce volontarisme verbal s'est rarement traduit par une posture pragmatique une fois ces candidats arrivés au pouvoir.

Ce PSG comprend trois dimensions : Conditions de justice, capacité des institutions de justice et performance des institutions judiciaires. Chaque dimension comprend des sous-dimensions qui feront l'objet des prochains développements.

4.2. Progrès réalisés

En dépit de difficultés multidimensionnelles, l'Institution judiciaire a enregistré quelques progrès qui méritent d'être soulignés :

- Relativement à *l'accès à la justice* des progrès ont été réalisés.

La connaissance des droits est plus accrue, ce qui explique en partie la «judiciarisation» de la société comorienne.

Par ailleurs, le Barreau de Moroni a pris l'initiative de mettre en place une aide juridictionnelle au bénéfice des plus démunis en attendant sa formalisation par l'Etat. Cette formalisation est matérialisée par le vote de la loi sur l'aide juridictionnelle. Dans cet ordre d'idée, le nombre d'avocats a considérablement augmenté et actuellement le pays compte plus de 50 avocats à la faveur d'un concours de recrutement organisé par le Ministère de la Justice. Cet accroissement concerne aussi les autres auxiliaires de justice (Greffiers, notaires et huissiers de justice).

Des nouvelles juridictions ont été instaurées comme les Cours d'Appel de Mutsamudu à Anjouan et celle de Fomboni à Mohéli, mettant ainsi fin à la compétence unique de la Cour d'appel de Moroni,⁶ qui pendant longtemps constitué le recours ultime pour les justiciables jusqu'à la mise en place de la Cour Suprême.

⁵G7+

⁶ Elle était alors intitulée « Cour d'Appel des Comores »

Pour rapprocher la justice des justiciables, les Autorités judiciaires appliquent de façon ponctuelle la décentralisation judiciaire par l'organisation d'audiences foraines dans les préfectures de l'île.

Les focus –Group ont recommandé à ce sujet une réelle décentralisation judiciaire par la mise en place des Tribunaux dans les préfectures.

- Le principal progrès, que l'on peut noter au sujet de l'indépendance de l'appareil judiciaire, est sans doute la prise de conscience par les magistrats et les justiciables de l'importance de cette indépendance. Le Discours politique-relayé par les medias- est également significatif puisqu'il reconnaît cette indépendance comme fondamentale. En terme de mécanismes garantissant l'indépendance de la Justice, la Loi a prévu la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature, même s'il n'est pas opérationnel, cela peut être considéré comme un progrès. Le poste de Secrétaire qui était vacant est désormais pourvu.
- En matière de ressources humaines, l'appui apporté par la Banque mondiale et par la Coopération française a permis de financer la formation de plusieurs magistrats en France, à Madagascar et au Sénégal. De ce fait, l'effectif du magistrat a plus que triplé. Il existe donc un nombre suffisant de magistrats et de greffiers formés. Ce mouvement de recrutement continue puisque le Ministère organise en 2017 un concours de recrutement de greffiers.
- Pour parer à la longueur et à la complexité mais aussi à l'incertitude de la procédure administrative d'acquisition des matériels et équipements, l'Etat a mis en place des Régies d'avance au bénéfice de la Justice. Ce moyen a permis l'achat des consommables et parfois d'équipements informatiques.
- Concernant le Cadre juridique des Comores, il est également enrichi par les normes de droit international introduites dans l'ordonnement juridique interne. Les Comores disposent d'un Code de procédure pénale⁷, d'un code de procédure civile et d'un Statut de la Magistrature.
Le Code pénal et le code de procédure pénale ont été révisés et les lois sont en attente de promulgation.

Enfin, le Journal officiel et le Ministère de la Justice disposent chacun d'un site internet pour améliorer l'accès au droit. Ces outils doivent cependant être mis à jour. En outre, des nombreuses compilations de textes ont été diffusées avec l'appui de la Banque mondiale et de l'Unicef et du Pnud.

Globalement, le Cadre juridique comorien est riche, même si elle doit subir des améliorations.

⁷Le Code de Procédure pénale actuellement en vigueur est le Code français d'avant 1972. Un Projet de nouveau Code est actuellement en discussion à l'Assemblée de l'Union.

4.3. Le niveau de fragilité en matière du PSG Justice

Les résultats de l'évaluation montrent que l'Union des Comores a fait des progrès significatifs pour dépasser le stade de crise dans le **PSG Justice**.

La première dimension « condition de justice » comprend 3 sous-dimensions :

La première qui concerne l'accès égal à la justice est classée en phase de transition, dénotant ainsi de certains progrès mais aussi des nombreux défis.

Il faut noter que sur un plan juridique, l'accès à la Justice est garantie à toute personne, sous réserve de la possibilité pour le juge d'infliger une sanction au justiciable qui intente un procès dilatoire ou vexatoire.

La population comorienne a de plus en plus recours à l'Institution judiciaire. La décentralisation judiciaire et le nombre élevé d'avocats et d'autres auxiliaires de justice sont autant des facteurs qui favorisent l'accès à la justice.

La deuxième sous-dimension relative à l'impunité de l'élite est classée en phase de transition. Cette impunité n'est plus absolue et la Justice a enregistré des cas des personnes relevant de cette catégorie, poursuivies, jugées et condamnées.

Enfin, le troisième – gestion des graves atrocités et des violations systématiques des droits de l'Homme- est considéré comme en phase de transformation. Cela s'explique par le fait que la société comorienne est apaisée et qu'elle dispose de moyens endogènes pour obérer les graves violences

La deuxième dimension relative à la capacité des institutions comprend deux sous-dimensions : Ressources compétentes de l'institution judiciaire et législation nationale. La première est classée en phase de transformation, soit l'étape après la situation de crise.

Cette évaluation tient compte des capacités du personnel judiciaire. L'incompétence d'une partie de ce personnel est reconnue par tout le monde, y compris par les acteurs eux-mêmes. C'est ainsi que par exemple, le Président de la Cour Suprême a reconnu que l'institution manque de magistrats compétents et cela, en dépit de leur formation dans des Ecoles réputées.

L'explication se trouve dans l'absence d'un programme de recyclage, mais surtout par la faiblesse d'un investissement personnel qui consisterait d'une part à s'informer sur les évolutions du droit, et d'autre part à une plus grande concertation entre magistrats.

Par ailleurs, la gestion des ressources humaines n'est pas rationnelle. Des magistrats peuvent être suspendus pour des longues périodes ou non affectés alors que le volume de travail est croissant.

La deuxième sous-dimension sur la législation nationale est classée quant à elle à la phase de Transformation. Les Comores disposent d'un équipement juridique conséquent, même si des efforts doivent être entrepris pour l'améliorer.

Des conditions de justice améliorées et efficaces, des capacités renforcées exercent une influence directe et positive sur la capacité des institutions.

La dernière dimension concerne justement la performance des Institutions et comprend les sous-dimensions suivantes :

La première est relative à la codification et l'application des normes. Elle est placée en phase de transition. Il a été déjà soutenu que le cadre juridique doit être amélioré, entre autre par la codification des domaines qui ne sont pas prévues par le Droit comme par exemple le domaine informatique et la protection des données entre autres.

Par ailleurs, beaucoup des Traités sont ratifiés par les Comores sans pour autant qu'ils soient intégrés dans l'ordonnement juridique interne.

La deuxième sous-dimension concerne la confiance des justiciables dans le système judiciaire.

Elle est placée en phase de reconstruction, ce qui dénote une vraie défiance de la population envers l'institution judiciaire. Si le défi est réel, il est faut noter que la reconnaissance de la justice n'est pas sociologiquement intégrée dans la culture comorienne. Dans la perception générale, la Justice est « pour les autres ». Il est notoire que dans la perception de la population, on ne perd pas un procès parce que le droit a été dit, mais plutôt à cause d'autres facteurs comme la corruption ou l'intervention d'un tiers dans le processus judiciaire. Cette situation peut connaître un point d'orgue quand ce sont les victimes d'une infraction elles-mêmes qui entreprennent de bloquer la justice, qui veut pourtant protéger ses propres droits. Ces cas sont loin d'être anecdotiques.

Des actions doivent être entreprises en toute urgence pour améliorer cette confiance. Cependant, cette évaluation doit tenir compte, non seulement de ce facteur sociologique mais aussi de l'accroissement des affaires confiées à la Justice.

Ce constat est confirmée par la notation de la dernière sous-dimension intitulée « avoir recours à des mesures non-violentes pour exprimes ses griefs » et qui est placée en phase de résilience. Cela suppose que malgré cette défiance, la population a toujours recours à l'institution judiciaire.

Cela signifie également que les mécanismes traditionnels de règlement de conflits sont efficaces.

PSG 3 - JUSTICE						
Dimensions	Sous-dimensions	Phase 1 : Crise	Phase 2 : Reconstruction et réforme	Phase 3 : Transition	Phase 4 : Transformation	Phase 5 : Résilience
Conditions de justice	Accès juste et égal à la justice			x		
	Impunité de l'élite			x		
	Gérer les atrocités graves et les violations systématiques des droits				x	
	Relation entre les systèmes de justice traditionnelle et formelle			x		
Capacités des institutions	Ressources et compétences adéquates des institutions judiciaires		x			
	Législation nationale				X	
Performances des institutions	Codification, alignement et application des normes			x		
	Confiance des citoyens dans le système judiciaire		X			
	Avoir recours à des mesures non violentes pour exprimer les griefs					X

4.4. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Justice

Les défis, les actions prioritaires et les indicateurs de suivi du PSG Justice ont été définis par les parties prenantes dans les dimensions «**Conditions de justice**», «**Capacités des institutions**» et «**Performances des institutions**», comme l'indique le diagramme ci-dessous :

4.4.1. Conditions de justice

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Accès juste et égal à la justice	<ul style="list-style-type: none"> • Non équité dans le traitement des justiciables, • Délais allongés dans le traitement des dossiers Centralisation de la Justice et l'effet de l'éloignement; • Le coût exorbitant des actes de procédures et des procès. • Procédures longues; • Manque de confiance en la justice ; • Mauvaise structuration de la législation • Qualifications des magistrats non adaptées au contentieux 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le parc immobilier de la justice • Réduire les délais de traitement des dossiers • Instaurer l'aide juridictionnelle • Accentuer les formations continues et initiales des magistrats et des auxiliaires de justice 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'infrastructures de Justice réhabilités ou construites, • Nombres d'audiences foraines organisées • Nombre de nouveaux magistrats recrutés • Nombre des dossiers traités • Nombres des personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle • Nombre des magistrats spécialisés
Impunité de l'élite	<ul style="list-style-type: none"> • L'indépendance de la justice non avérée, • Accès difficile à la justice pour tous et toutes, • Corruptibilité des acteurs de la justice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'indépendance de la Justice • Lutter contre la corruption • Mettre fin à l'impunité de l'Elite 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de cas de condamnations judiciaires touchant les autorités dans tous les secteurs • Nombre des recueils de textes distribués • Nombre des affectations soumises au C.S.M
Relation entre les systèmes de justice	<ul style="list-style-type: none"> • Discrédit de la justice traditionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédibiliser la Justice traditionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et types de mesures prises pour crédibiliser la Justice

traditionnelle et formelle			traditionnelle
----------------------------	--	--	----------------

4.4.2. Capacités des institutions

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Ressources et compétences adéquates des institutions judiciaires	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance des ressources humaines, • Taux de rotation élevée du personnel judiciaire, • Faibles capacités institutionnelles, logistiques et financières, • Non existence d'un conseil suprême de la magistrature, • Non actualisation de certains textes <p>Centralisation de la Justice et l'effet de l'éloignement;</p> <p>-Le cout exorbitant des actes de procédures et des procès.</p> <p>-Procédures longues;</p> <p>-Manque de confiance en la justice ;</p> <p>-Mauvaise structuration de la</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aligner des ressources humaines et matérielles suffisante en quantité et en qualités, • Opérationnaliser le C.S.M 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'accroissement des ressources humaines et des moyens logistiques, • Nombre de magistrats formés • Nombre d'actes de nomination au sein du CSM.

	législation ; -Qualifications des magistrats non adaptées au contentieux •		
Législation nationale	<ul style="list-style-type: none"> • Non mise en œuvre des nouveaux textes, • Déficit d'application des textes existants, • Absence de codification dans certains domaines • Non accès aux textes juridiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Appliquer objectivement les textes. • Faire l'inventaire du cadre juridique comorien 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de références aux textes des lois dans les décisions à tous les niveaux. • Nombre de nouvelles législations • Nombre des compilations diffusées

4.4.3. Performance des institutions

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
<p>Codification, alignement et application des normes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Faibles production des textes réglementaires, • Accès difficile aux textes même pour les professionnels, • Méconnaissance des textes par le public, • Codes de procédure inadaptés, • Non-respect des normes de procédure dans les îles, • Non-conformité totale du droit national au droit international (OHADA), dans la pratique, • Déficit de coordination entre les différentes institutions pour mettre en œuvre la loi, • Nombre de magistrats et greffiers insuffisant, proportionnellement au pays, (Problème des quotas de fonctionnaires, à prévoir dans le nouveau cadre organique création de postes). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre à jour les textes et favoriser leurs applications, • Mettre en place le Juge de l'exécution 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et types de textes de lois mis à jour et appliqués, • Nombre de dossiers traités par le JEX

<p>Confiance des citoyens dans le système judiciaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Non indépendance de la Justice envers l'Exécutif, • Non structuration des magistrats dans un ordre de la magistrature, • Faibles opportunités de formation et de recyclage des magistrats Conditions de travail difficiles pour des professionnels de la justice, • De longs délais de rédaction des jugements, • Difficulté d'exécution : soutien de la force publique pour l'exécution forcée des décisions civiles, • Inefficacité du Services des domaines, • Inefficacité du système pénitentiaire : respect des peines prescrites et des droits de l'homme, • Respect des droits de l'homme dans le processus judiciaire, • Inexistence d'un ordre juridictionnel administratif, 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser l'avènement d'une justice impartiale et efficace. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'accroissement du taux d'exécution des décisions de justice • Nombre des juges récusés
<p>Avoir recours à des mesures non violentes pour exprimer les griefs</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le non recours à la CACOM, • Absence d'un Médiateur de la République, • Impossibilité d'exécuter les décisions rendues : réalisation des garanties impossible 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des modes alternatifs de règlement de conflits opérationnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de conflits résolus par des mécanismes alternatifs • Nombres des cas soumis à l'arbitrage

5.1. Le concept

Établir des assises économiques est essentielle à la réussite de la paix et de renforcement de l'État. La prospérité économique, les investissements et les possibilités économiques augmentent la confiance dans le gouvernement, et peuvent aider à réduire la violence et les conflits. Le principal défi dans de nombreux États fragiles, y compris les Comores, est de générer des opportunités de revenus assez vite, y compris pour les groupes marginalisés et les jeunes. À court terme, ces possibilités peuvent être créées par les travaux publics et communautaires à haute intensité de main-d'œuvre. Dans le long terme, de solides bases économiques exigent également la diversification économique, une main-d'œuvre instruite et des cadres réglementaires solides, en particulier pour la gestion des ressources⁸.

Après une croissance de 1% en 2015, les Comores ont atteint une croissance économique de 2,2 % en 2016⁹. Cette progression s'explique entre autres par l'amélioration sensible de la fourniture de l'électricité et par une politique de grands travaux (*Infrastructure de base*) (Stade de Moroni, réfection des routes, hôpital de Moroni,...) et l'ouverture du secteur des télécommunications à un deuxième opérateur.

Ce rythme de croissance devrait être maintenu compte tenu de la durabilité de ces facteurs favorables. Selon les projections de la Banque mondiale, elle devrait atteindre 3% en 2018.¹⁰

Les indicateurs sociaux, et plus particulièrement les indicateurs de santé, s'améliorent également¹¹.

Néanmoins, en dépit de ces évolutions positives, des défis considérables demeurent. La croissance économique est trop faible pour améliorer les conditions de vie de la population et ce n'est que depuis 2011 que le revenu par habitant s'est amélioré. En outre, la croissance économique reste inférieure au potentiel et au niveau requis pour réduire le nombre de personnes vivant dans la pauvreté ou risquant de tomber dans la pauvreté, et pour absorber la croissance rapide de la population active.

En 2014, le nombre des ménages pauvres était estimé à 26,8% contre 35,0% en 2003 et le taux de chômage à 14% selon les normes B.I.T et 24 % en normes élargies. Selon l'enquête sur l'emploi aux Comores « Le poids de la population inactive de 15 ans et plus, aux Comores, est très important puisqu'il atteint environ 50% de la population résidente contre 47% en 2003 lors du dernier recensement de la population et de l'habitat ». Il se pose par ailleurs la question de l'Aide Publique au Développement.

⁸G7+

⁹ Note conjoncturelle de la Banque Centrale des Comores pour l'année 2016

¹⁰Source : Banque <http://projects.worldbank.org/>

¹¹ Note Politique de la BM de février 2014

5.2. Les apports des bailleurs de fonds : Revue documentaire

L'Union des Comores compte actuellement 27 partenaires de développement (multilatéraux, bilatéraux, ONG). Les premiers sont plus importants en termes de volume d'aide. La BAD et les Agences du Système des Nations Unies, l'Union Européenne et la Banque mondiale demeurent les plus gros bailleurs de fonds multilatéraux. La France, la Chine, et le Japon, quant à eux, sont les principaux partenaires bilatéraux. Les autres partenaires-clés du développement en l'Union des Comores sont la Banque Islamique de Développement (BID), les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, et les Fonds arabes de développement sont toujours plus actifs en Union des Comores, mais pour le moment pas étroitement associés aux efforts de coordination avec d'autres bailleurs de fonds. La coopération Turque est également active aux Comores.

L'aide au développement finance en grande partie le programme des investissements publics de l'Union des Comores. En 2016, les engagements des partenaires s'élevaient à la somme de 54,1 milliard de francs comoriens. (Rapport provisoire sur l'Aide au développement). Le pays est donc considéré comme étant fortement tributaire des bailleurs de fonds. Les partenaires au développement continueront donc à jouer un rôle majeur dans l'économie comorienne.

La plupart des partenaires de développement de l'Union des Comores ont aligné leurs actions sur la SCA2D pour la période allant jusqu'en 2019.

L'analyse présente mets en exergue l'apport des bailleurs dans les cinq PSG qui se trouve être freiné par, des informations inexistantes ou peu fiables qui limitent la capacité d'élaborer des plans précis et de suivre les progrès réalisés d'une part et d'autre part, les défis de l'Union des Comores qui restent assez complexes et nécessitent de solutions également complexes pour y faire face. Ce constat sur l'indisponibilité des informations et des données a été d'ailleurs relevé par le rapport sur l'évaluation de la SCA2D.

La revue documentaire réalisée, sous l'angle des PSG, a permis de relever qu'un pas important a été franchi dans les domaines d'assainissement de la gestion des finances, de mobilisation des ressources internes par une fiscalité de plus en plus performante ainsi que dans le domaine de renforcement du partenariat à travers la mise en place de mécanismes de dialogue entre les acteurs du développement.

Cependant, la mobilisation des ressources nécessaires doit être soutenue par l'existence d'une capacité d'absorption conséquente. Or, dans beaucoup de secteurs, les capacités de mise en œuvre des projets et programmes sont encore faibles, voire inexistantes. Ceci constitue un premier défi auquel le gouvernement devrait apporter les réponses adéquates.

Le deuxième défi est l'amélioration du climat des affaires pour pouvoir mobiliser les ressources et attirer puis retenir les investisseurs nationaux et internationaux.

En effet, La situation du secteur privé aux Comores s'est détériorée en 2017. Les Comores ont perdu une place dans le classement **Doing Business 2017 pour se situer au 153e** rang sur un

total de 183 pays soit la perte d'un rang par rapport à l'année précédente. La note des Comores s'est dégradée dans 80% des indicateurs utilisés. Le climat des affaires demeure fortement pénalisé par l'absence d'infrastructures de soutien notamment dans le domaine des transports et de l'énergie même s'il faut souligner que les nouvelles Autorités de l'alternance de 2016, ont classé le secteur dans leur priorités absolues et que la fourniture d'énergie s'est nettement améliorée sur l'ensemble du territoire, par l'absence de services aux entreprises, de services financiers (accès au crédit moyen-long terme, fonds de garantie) et non financiers (conseil, comptabilité, formation, etc.), et par le manque de main d'œuvre qualifiée. La mise en place de l'Agence nationale de promotion des investissements (ANPI) début 2010 n'a eu pour l'heure que peu d'effets sur le développement du secteur privé, en raison d'un positionnement institutionnel inadéquat et d'un manque de moyens fonctionnels.

Le guichet unique destiné à faciliter et accélérer la création d'entreprise est opérationnel. Les Comores bénéficient depuis fin 2010 d'un appui technique de la Société financière internationale (SFI) destiné à améliorer l'environnement des affaires. Toutefois, l'existence de deux Groupes du Patronat comorien (Modec et OPACO) dénote une profonde division des opérateurs économiques, ce qui ne favorise pas le développement du secteur privé.

Le troisième défi et non des moindres concerne l'Administration publique qui est affaiblie par des conflits de compétences et des chevauchements ayant pour origine l'incohérence des textes organisant le fonctionnement de ces structures. Ceci est conjugué avec un taux de rotation anormal du personnel, une certaine démotivation et une forte politisation de l'Administration. Il existe également un fort taux de stagiaires dans les ministères qui peut atteindre 40% des effectifs. Aussi, l'une des difficultés qui handicapent l'efficacité et la coordination de l'aide est la duplication des missions prévues par les textes juridiques et réglementaires régissant les institutions impliquées dans la Planification, la Programmation, la Gestion des finances publiques, le Suivi et Evaluation des projets/programmes, la gestion et la coordination de l'aide.

En outre, les Comores ne disposent pas de ressources humaines suffisantes en matière de gestion de projet de développement et en capacité d'absorption de l'aide. Il faut noter également, la difficulté du Gouvernement à honorer sa contrepartie.

Le quatrième défi est la faiblesse de la prévisibilité et la transparence de l'aide. En effet, le niveau de prévisibilité de l'aide sur une base annuelle et pluriannuelle est encore très bas et fragilise les processus de planification et de budgétisation de l'Union des Comores. Il en résulte des programmations peu cohérentes et surtout peu réalistes qui ne permettent pas une répartition équitable des ressources au niveau sectoriel et national.

Le cinquième défi important est relatif à la fragmentation et à la rareté de l'aide. En effet, l'essentiel de l'aide consentie à l'Union des Comores est d'abord multilatérale, puis bilatérale. Les ONG et le secteur privé couvrent le reste. L'appui budgétaire n'est pas encore la modalité la plus usitée.

La modalité projet est le mode de livraison de l'aide la plus utilisée par les PTF et les ONG. L'aide fournie à l'Union des Comores affiche des disparités importantes tant au niveau des engagements qu'au niveau du nombre d'intervenants par secteur. L'aide publique au développement fournie à l'Union des Comores est relativement fragmentée. L'approche programme est limitée à très peu de secteurs car handicapée par l'absence de politiques et de plans d'actions sectoriels qui pourraient faciliter la programmation, le chiffrage et le cadrage des besoins à travers les CDMT sectoriels dont l'ensemble des institutions publiques se doterait à terme.

Le sixième défi concerne la question de redevabilité. En effet, l'Union des Comores a engagé des réformes pour assainir la gestion des finances publiques en luttant contre les détournements des deniers publics et la corruption. C'est ainsi que le code des marchés publics a été promulgué entre autre et l'Autorité de régulation des Marchés publics mis en place, mais le niveau de la dette reste insoutenable. D'ailleurs, les analyses de soutenabilité de la dette pour l'Union des Comores faites ces dernières années militent toutes pour une attitude prudentielle en matière de nouvel endettement.

L'enjeu est de protéger le pays contre les risques de surendettement qui hypothéqueraient l'avenir des générations futures en définissant la marge de manœuvre et les balises nécessaires et doter le Parlement des moyens de contrôle de l'Exécutif dans ce domaine. En effet, le Parlement comorien comme beaucoup de parlements africains n'ayant pas les moyens de mettre en œuvre la recommandation forte du Plan d'Actions d'Accra sur le contrôle parlementaire de l'Exécutif, le renforcement de ses capacités s'impose.

Par ailleurs, en 2015, la SCA2D a fait l'objet d'une évaluation. Selon les conclusions de cette évaluation, le taux estimé de réalisation physique des activités est de 34,8 % et sur le plan financier, le taux de mobilisation est de 61,5%. Ces faibles taux d'exécution s'expliquent par différents facteurs comme les lourdeurs administratives et « le faible taux d'absorption fixé à 36,1 % ». Globalement donc, la mise en œuvre du SCA2D est mitigée et des actions urgentes sont à entreprendre pour améliorer ces résultats surtout dans le renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

Il ressort qu'un nombre significatif d'études, de stratégies, de politiques et de textes avaient été programmées, notamment dans le secteur de l'environnement et du secteur privé. La place des études et textes touchant l'environnement, un domaine qui est certes de première importance pour le développement durable des Comores, n'a pas abouti à des résultats très concrets. Peu de progrès susceptibles de soutenir le développement socio-économique durable des Comores ont été réalisés au cours de la période.

La bonne gouvernance politique, économique et administrative est une condition nécessaire au processus de développement et à un accompagnement soutenu des partenaires techniques

et financiers. Des réformes structurelles sont nécessaires pour créer un environnement favorable au développement et créer les conditions idoines de résilience.

La faiblesse des capacités institutionnelles représente l'un des principaux goulots d'étranglement au processus de développement. Il s'agit notamment des structures responsables de la planification, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation. Le rapport sur l'évaluation de la SCA2D a noté à cet égard, « la mauvaise planification, les faibles capacités de mobilisation des fonds par les administrations publiques comoriennes, et les faibles capacités à dépenser les fonds mobilisés, »¹².

Pour améliorer les capacités de l'Administration, l'Union des Comores a obtenu le soutien technique et financier de la Banque Africaine de Développement à travers le Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles (P.R.C.I)

Le renforcement des capacités humaines est une condition essentielle au succès de la SCA2D. Il faudra réaliser des investissements importants en renforcement des capacités pour favoriser les changements de comportement qui sont nécessaires au processus de développement.

5.3. Progrès réalisés

Depuis la dernière étude sur la fragilité, l'Union des Comores a réalisés des avancées certaines afin de se relever sur plan économique. Parmi celles-ci, les parties prenantes au processus d'évaluation du spectre de fragilité ont mentionné ce qui suit.

a) En matière des ressources productives et pour les projections de croissance:

- Comme en 2014 le budget de l'Etat est financé par des ressources locales, le secteur privé, la diaspora, les PBM, les fonds de coopérations, GIP et les Gouvernorats.
- **Cependant les Focus Group ont mis l'accent sur les multiples insuffisances :**
 - ✓ Les stratégies nationales ne prennent pas en compte les spécificités des îles;
 - ✓ Persistance des mentalités traditionnelles ;
 - ✓ Insuffisances des politiques sectorielles et absence de politique inclusive ;
 - ✓ Le secteur secondaire est embryonnaire ;
 - ✓ L'inégalité de genre dans l'entrepreneuriat ;
 - ✓ Le non mise en œuvre des stratégies sectorielles d'identification de potentiels des îles ;
 - ✓ Les inégalités persistantes au détriment des femmes et des jeunes ;
 - ✓ La pauvreté est criante dans les villes ;
 - ✓ La désagrégation du secteur informel ;
 - ✓ Le développement des activités illicites (transports, pharmacie, drogue...)

b) En matière des emplois et moyens de subsistance:

¹²Rapport d'évaluation de la SCA2D .op. cit. 126

- Comme en 2014, il convient de noter la création des emplois dans le secteur privé et tertiaire, notamment grâce au dynamisme de la Diaspora,
- L'augmentation sensible des Cadres dans tous les secteurs.
- La deuxième génération du PPTD (2015-2019)
- L'adoption du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes ;
- Les mesures sur la création des emplois rapides ;
- La signature d'un accord bilatérale entre la BID et la MECK Moroni ;
- L'adoption de la loi d'orientation sur la formation technique et professionnelle ;
- Le projet d'appui à la formation technique et professionnelle de l'UE ;
- Le Programme CONFEJES pour la promotion entrepreneuriale jeunesse (PPJ) ;
- L'élaboration de 8 programmes de formation professionnel dont 4 sont déjà terminés ;
- Les nouveaux moyens de financement misent en place (BFC, EXIM).
- L'amélioration du GIS de la FOP ;
- La création d'emploi dans le secteur privé tertiaire ;
- La mise en œuvre de la nouvelle politique d'investissements (routes, extension de l'aéroport, hôpitaux, stades, port de pêche...) ;
- Création d'emploi dans le secteur privé (restauration et hébergement, transports de villes (TAXIS)...)
- Toutefois, les Focus Group ont également pointé des insuffisances :
 - Qualité de l'emploi peu satisfaisante ;
 - Fonction publique peu maîtrisée ;
 - Rareté de formations adaptées aux évolutions des métiers libéraux voir du secteur privé ;
 - Persistance du favoritisme ;
 - Persistance de la politisation de l'accès à l'emploi ;
 - Persistance de l'inégalité du genre avec « légère amélioration » ;

c) En matière de développement du secteur privé:

- Comme en 2014 le poids du secteur privé dans l'économie est en constante augmentation nonobstant les coûts des facteurs,
- Il bénéficie d'un cadrage juridique adéquat dans tous les secteurs, mais l'accès au crédit bancaire reste problématique (malgré quelques évolutions),
- Le délai de création des entreprises a été réduit,
- Une amélioration sensible de l'accès aux opportunités d'Investissements,
- Le cadre réglementaire est amélioré (révision du code des investissements) ;
- L'adoption d'un nouveau code de douanes ;
- L'adoption d'un nouveau code marine marchande ;
- Un projet de loi sur le tribunal de commerce est en cours ;
- La loi sur les TIC est adoptée ;
- L'octroi d'une deuxième licence dans la télécommunication (loi des TIC);
- Mise en place d'une deuxième chambre commerciale à Moroni ;
- Réactualisation des accords avec l'île Maurice ;

- L'adhésion à l'OMC est en cours ;
- La mise en place de la centrale des risques de crédits ;
- La mise en place du guichet unique à Anjouan et Mohéli ;
- La mise en place de l'office nationale de la vanille ;
- La création de la société nationale des investissements ;
- La mise en place d'une agence nationale d'exécution des projets ;
- La mise en place d'une chambre de l'agriculture et de la pêche ;
- La mise en place d'une plate forme du dialogue public privé ;
- L'opérationnalisation d'OCPI ;
- L'opérationnalisation de l'ANPI ;
- L'élaboration d'un projet de la plateforme de concertation insulaire entre le secteur privé et le secteur public ;
- La mise en place d'une chambre d'agriculture de la pêche et de l'élevage ;
- La création d'une association des consommateurs et du patronat à Mohéli
- La création d'emplois dans le secteur primaire (intégration de la vache laitière) ;
- Le développement de l'aviculture ;
- Le développement des cultures de rentes (au détriment des cultures vivrières, notamment à Anjouan et à Mohéli) ;
- Une amélioration constante du climat des affaires ;
- Une légère amélioration des opportunités d'investissement.
- Mais les participants aux Focus Group n'ont pas manqué de souligner des faiblesses comme la courte durée de vie des entreprises.

d) *En matière de gestion des ressources naturelles:*

- Comme en 2014, l'intérêt envers la recherche et l'exploitation des ressources naturelles s'est accru au cours de ces dernières années ;
- Des progrès dans la réglementation (pêche, eau, loi sur les aires protégées...)
- Des efforts enregistrés dans la connaissance des ressources naturelles ;
- La réalisation du 5ème rapport de la biodiversité ;
- Une prise de conscience progressive sur la protection de l'environnement ;
- Légère amélioration par rapport à la mise en place du réseau national des AP ;
- L'intégration de la gestion de la forêt de la crête et les bassins versants dans la gestion du PNM (Parc National de Mohéli) ;
- Processus d'instruction du Parc National de Mohéli au Programme Biosphère de l'UNESCO ;
- Cependant, les Focus Group ont pointé les insuffisances suivantes :
 - Insuffisance de mobilisation de l'expertise pour le renforcement des capacités sur la gestion des ressources ;
 - Situation alarmante de certains sites (comme la baie de Omani jusqu'à Chikoï) ;
 - Zone côtière dégradée ;
 - Exploitation « anarchique » des ressources naturelles ;
 - Non application des textes et absence de leur vulgarisation ;

- Insuffisance sur le suivi/évaluation de l'application des contrats.

Par ailleurs, il faudra une meilleure prise en compte du changement climatique et développer une politique, une stratégie et un plan d'action ; développer une économie bleue et verte ; développer une politique sur la prévention et la gestion des catastrophes.

5.4. Le niveau de fragilité en matière du PSG Fondements économiques

Les résultats de l'évaluation montrent que l'Union des Comores est dans une phase de reconstruction et de reforme dans le PSG Fondements économiques. Toutes les sous-dimensions sont notées 2/5 sauf, les trois sous-dimensions suivantes notées 3/5 : conditions pour la collecte de l'impôt et des droits des douanes ; politique fiscale et capacité de l'administration fiscale et douanière.

Notons également qu'aucune sous-dimension n'est en crise, contrairement à la situation de 2014 comme le relève le diagramme ci-après :

PSG 4–FONDEMENTS ÉCONOMIQUES						
Dimensions	Sous-dimensions	Phase 1 : Crise	Phase 2 : Reconstruction et réforme	Phase 3 : Transition	Phase 4 : Transformation	Phase 5 : Résilience
Ressources productives et projections de croissance	Base des ressources et infrastructure		x			
	Economie informelle et illicite		X			
	Inégalité		x			
Emplois et moyens de subsistance	Cadre politique et environnement favorable pour l'emploi et les moyens de subsistance		X			
	Quantité et qualité de l'emploi		X			
	Accès aux opportunités/distribution		X			
Développement du secteur privé	Créer un environnement favorable au développement du secteur privé			X		

	Quantité et qualité du développement du secteur privé			X		
	Égalité d'accès aux opportunités d'investissement			X		
Gestion des ressources naturelles	Cadre réglementaire pour la gestion des ressources naturelles		X			
	Capacité pour la gestion des ressources naturelles et l'application des contrats		X			
	Performance de la gestion des ressources naturelles		X			
	Distribution des ressources naturelles		x			

5.5. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Fondements économiques

Les défis, les actions prioritaires et les indicateurs de suivi du PSG Fondements économiques ont été définis par les parties prenantes dans les dimensions «**Ressources productives et projections de croissance**», «**Emplois et moyens de subsistance**», «**Développement du secteur privé**» et «**Gestion des ressources naturelles**», comme l'indique le diagramme ci-dessous :

5.5.1. Ressources productives et projections de croissance

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Base des ressources et infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> -Faible capacité des ressources humaines sur la mobilisation des ressources internes et des fonds extérieurs ; -Mauvaise gestion et manque de transparence ; -Faible taux d'absorption ; -Faiblesse de l'Etat sur l'accompagnement et le suivi des projets ; -Insuffisance de coordination de la coopération ; -Absence de concertation avec les bénéficiaires ; -Favoritisme au profit de certaines ONG. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utiliser et développer les compétences ; 2. Monter des projets bancables; 3. Développer et améliorer les partenariats ; 4. Mobiliser le secteur privé, 5. Faire une adéquation des profils et des emplois ; 6. Améliorer les outils de sécurisations des fonds internes ; 7. Renforcer le rôle politique et stratégique du COPSED ; 8. Développer et améliorer le partenariat ; 9. Encourager la complémentarité entre les îles et l'Union ; 10. Encourager la société civile par un meilleur accompagnement ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des différents acteurs mobilisés pour les ressources productives • Au moins 70% des dépenses publiques prises en charges par le budget de l'Union des Comores et des Iles.
Economie informelle et illicite	<ul style="list-style-type: none"> -Insuffisance de réglementation du secteur informel ; -Non application des textes existants ; -Réticence à changer le statut dans le secteur informel ; -Développement fulgurant des activités illicites. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inventorier, Organiser, sensibiliser accompagner pour formaliser l'informel ; 2. Réduire le soutien de l'informel au formel ; 3. Mettre en place un centre de formalisation administrative des entreprises ; 4. Renforcer les capacités des mairies sur le contrôle des 	<ul style="list-style-type: none"> • Un mécanisme d'encadrement du secteur non-formel opérationnalisé, • Texte de création d'un centre de formalisation administrative des entreprises, • Nombre d'activités développées

		<p>activités commerciaux informels et illicites ;</p> <p>5. Améliorer les moyens de contrôle et renforcer les sanctions ;</p>	<p>pour renforcer les capacités des mairies,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un mécanisme d'Identification et de suivi du secteur illicite mis en place.
Inégalité	<p>-Le développement du secteur secondaire ;</p> <p>-Manque des moyens incitatifs ;</p> <p>-Difficulté de transferts de technologie ;</p> <p>-Centralisation des décisions au niveau de l'union</p> <p>-Retard important du développement multisectoriel dans certaines zones (îles).</p>	<p>1. Réduire le développement des « inégalités » des secteurs;</p> <p>2. Mobiliser les partenaires techniques et technologiques ;</p> <p>3. Encourager l'entreprenariat féminin et des jeunes ;</p> <p>4. Mettre en place des politiques et stratégies sectorielles ;</p> <p>5. Appliquer les textes ;</p> <p>6. Décentraliser les décisions au niveau insulaire ;</p> <p>7. Initier et élaborer des programmes / projet de développement en faveur des jeunes et des femmes</p> <p>8. Développer des programmes / pour la ville de Fomboni ;</p> <p>9. Développer le secteur tertiaire ;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un nombre des mesures incitatives pour le développement du secteur secondaire et tertiaire, • Une étude sur les potentialités économiques de toutes les Iles, • Nombre des projets traduisant une politique d'autonomisation économique des femmes et des jeunes. • Nombre d'activités développées en faveur de la ville de Fomboni.

5.5.2. Emplois et moyens de subsistance

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
<p>Cadre politique et environnement favorable pour l'emploi et les moyens de subsistance</p>	<p>-Accompagnement de la MDE ; -Manque de volonté politique ; -Manque de méthodologie par rapport à la création des emplois rapides ; -Manque de financement pour l'emploi des jeunes ; -Disfonctionnement du comité consultatif du travail et de l'emploi (CCTE) ; -Insuffisance du code du travail ; -Non application des textes Faible dialogue sociale ; -Inadéquation entre la formation professionnelle et le marché de l'emploi ; -Recrutement arbitraire ; -Insuffisance de professionnalisation ; -Conditions difficiles d'accès au crédit ; -Absence criante d'accès à l'emploi/ favoritisme/ clientélisme/népotisme.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accompagner la MDE ; 2. Mettre en place le fonds national pour les jeunes ; 3. Formaliser le dialogue sociale. 4. Encourager l'esprit entrepreneurial ; 5. Mettre en place de fonds de garantie d'investissement ; 6. Mettre en place de banques sectorielles ; 7. Accompagner le secteur privé 8. Mettre en place une politique de recrutement équitable ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'activités développées en faveur de la MDE, des jeunes et du secteur privé, • Les initiatives prises pour la création des banques sectorielles • Taux de réduction du chômage
<p>Quantité et qualité de l'emploi</p>	<p>-Non application de la stratégie FOP ; -Problèmes d'employabilité et de</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mettre en place une politique incitative à la création d'emplois ; 3. développer une stratégie FOP ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Un rapport sur la maîtrise des effectifs de la Fonction Publique

	<p>compétences ; -Inadéquation de la qualification des emplois ; -Absence de politique incitative ; -Mauvaise orientation par rapport au besoin du pays ; -Mauvaise qualité de l'enseignement professionnel -Absence criante d'accès à l'emploi/ favoritisme/ clientélisme/népotisme ; -Mauvaise connaissance du bassin de l'emploi ; -Absence de services et /ou écoles d'orientation et de formations favorable à l'emploi (spécifique)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Un rapport sur la politique incitative à la création d'emploi.
<p>Accès aux opportunités / distribution</p>	<p>-Proximité politique et sociale ; -Rareté des opportunités d'emplois ; -Insuffisance du leadership de la femme ; -Insuffisance des moyens d'information et de sensibilisation.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Appliquer les Procédures de recrutement ; 2. Faciliter l'accès aux microcrédits 3. Organiser des concours dans tous les recrutements ; 4. Faciliter l'accès à l'emploi ; 5. Favoriser l'accès des femmes à des postes de responsabilités 6. Développer l'expertise des services dédiés à la consultation/audit... 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'appels à candidatures publiés, • Nombre des mesures prises pour faciliter l'accès aux microcrédits • Nombre des mesures prises pour favoriser le développement de l'expertise des services dédiés à la consultation et l'audit • Taux d'embauches H/F

5.5.3. Développement du secteur privé

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
<p>Créer un environnement favorable au développement du secteur privé</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Non application de certains textes ; -Faible accès aux Droits ; -Corruption généralisée ; Impunité ; -Mauvaise gouvernance politique, économique et juridique ; -Faible accès au crédit ; -Coûts de facteurs de productions élevés ; -Faibles infrastructures de bases ; -Opérationnalisation effective des structures ; -Problème foncier récurrent ; -Respect des textes existants -Centralisation des traitements de demande d'exonération ; -Manque de dialogue public/ privé ; -Insuffisance des données statistiques du domaine privé -Patronat non opérationnel -Imposition fiscale irrégulière 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Appliquer les textes ; 2. Promouvoir la bonne gouvernance et la transparence ; 3. Réviser certains textes (code de douane, code de marine marchand, code des investissements) ; 4. Sensibiliser les acteurs sur l'existence du tribunal administratif ; 5. Faciliter l'accès au crédit ; 6. Opérationnaliser le patronat et le secteur privé ; 7. Renforcer la micro-finance au service de la promotion sociale ; 8. Rendre effectif les exonérations ; 9. Décentraliser le traitement des demandes d'exonération ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de mesures prises pour engager des reformes dans le sous secteur, • Taux de recourt au tribunal administratif • Taux d'accroissement du crédit bancaire à l'investissement

<p>Quantité et qualité du développement du secteur privé</p>	<p>-Manque d'esprit entrepreneurial ; -Manque de filières professionnelles ; -Inadéquation de l'offre et de la demande dans le marché du travail ; -Démarches administratives lourdes ; -Administration fiscale inefficace ; -Non adaptation des prêts bancaires aux développements et à la création des entreprises ; - Étroitesse des marchés locaux ; - la concurrence des produits importés -Insuffisance d'études préalable à la création d'entreprise</p>	<p>1. Développer la communication entrepreneuriale 2. Harmoniser les procédures administratives (les institutions compétentes: ANPI, AGID, Douane ; 3. Favoriser la création de banques sectorielles ; 4. Sensibiliser les opérateurs sur la culture du développement entrepreneuriale ; 5. Sensibiliser contre l'usage du bois dans la distillation de l'huile d'ylang ; 6. Développer des bases de données sur l'expertise et les métiers ; 7. Encourager la pratique de l'arbitrage (opérationnaliser la CACOM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de nouvelles créations d'entreprises privées des secteurs productifs, • Nombre d'emplois durables et mieux rémunérateurs créés.
<p>Égalité d'accès aux opportunités d'investissement</p>	<p>-Une méconnaissance sur l'accès des Droits ; -L'égalité d'accès n'est pas garantie aux entreprises étrangères ; -Détentions de monopole de certains domaines d'investissement -Alourdissement des procédures, -Détournements des objectifs affichés sur les investissements ; -Discrimination et favoritisme dans</p>	<p>1) Améliorer sensiblement les infrastructures de base 2) Promouvoir des politiques incitatives et favorables aux investissements 3) Faciliter les conditions d'accès aux crédits.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et localisation de nouvelles infrastructures de base créées ou améliorées, • Taux d'accroissement du crédit à l'investissement pour le secteur privé.

	l'octroi des prêts ; -Garantie difficile pour l'accès au crédit.		
--	--	--	--

5.5.4. Gestion des ressources naturelles

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Cadre réglementaire pour la gestion des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> -Méconnaissance et non-respect des textes ; -Inadaptation de certains textes ; -Exploitation alarmante des ressources ; -Absence de sensibilisation de la population sur les enjeux des ressources naturelles ; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Veiller à l'application des textes; 2. Réactualiser la loi cadre sur l'environnement 3. Élaborer des textes d'application 4. Vulgariser les textes existants 5. Élaborer des mesures de substitutions ; 6. Actualiser et adapter les textes; 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des mesures prises pour l'application effective des textes • Nombre des textes actualisés et adapter aux réalités • Nombre de textes des lois couvrant de secteurs non encore couverts
Capacité pour la gestion des ressources naturelles et l'application des contrats	<ul style="list-style-type: none"> -Mise en œuvre des AME ; -Non applicabilité des textes ; -Destruction alarmante des ressources ; -Absence de sensibilisation des parties prenantes et de recherche des solutions alternatives ; -Insuffisance des gestionnaires de l'environnement; -Prédation sur les ressources naturelles. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcer les capacités ; 2. Exploiter rationnellement les ressources naturelles au niveau interne; 3. Gérer les ressources de manière efficiente ; 4. Faire un suivi dans les contrats ; 5. Mettre en place des brigades pour la gestion des ressources ; 6. Faire des études d'impacts moyennant un justificatif d'un permis de construire ; 7. Renforcer les OSC par une communication continue liée à protection et la cogestion des ressources ; 8. Accompagner l'île de Mohéli et les acteurs sur l'initiative de 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des rapports établis sur la gestion durable des ressources, • Nombre des mesures et d'activités développées sur la gestion efficiente des ressources • Taux d'accroissement des investissements dans les secteurs des ressources naturelles.

		l'adhésion au programme de la biosphère ;	
Performance de la gestion des ressources naturelles	<p>-Déficit de responsabilité communale ;</p> <p>-Réduction du patrimoine de l'île au parc marin de Mohéli;</p> <p>-Étroitesse d'initiative et des moyens alternatifs aux ressources naturelles;</p> <p>-Faible retombée et insuffisance de ressources qualifiées ;</p> <p>-Insuffisance des services dédiés (sécurité, protection et gestion) et des moyens financiers;</p> <p>-Mauvaise connaissance du patrimoine naturelle (quantitatif et qualitatif);</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fiscaliser les ressources naturelles; 2. Promouvoir un cadre juridique contraignant 3. Renforcer les capacités 4. Capter et gérer rationnellement des eaux ruissellement ; 5. Renforcer les capacités des acteurs et gestionnaire de l'environnement; 6. Programmer des formations et des métiers liés à l'environnement; 7. Sensibiliser la population sur les enjeux et l'environnement; 8. Renforcer les capacités sur la mobilisation des fonds; 9. Renforcer les études, les campagnes d'études et les audits environnementaux 10. Développer les études d'impact 11. Encourager la gestion intégrée et les initiatives locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage du secteur dans le PIB, • Taux d'accroissement de diverses espèces naturelles, • Taux de variations des facteurs climatiques, • Taux de réduction de la déforestation. • Nombre d'études d'impact réalisées.
Distribution des ressources naturelles	<p>-Gestion durable des ressources naturelles ;</p> <p>- Insuffisances des structures efficaces et de pérennisation des acquis des projets ;</p> <p>-Braconnage chronique et disparition lente des mangroves et de certaines espèces ;</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planifier un plan d'aménagement côtier; 2. Faire du suivi régulier de la gestion des RN, 3. Favoriser la mise en œuvre du plan Gizc ; 4. Opérationnaliser et/ou créer des structures de distribution des 	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage d'affectations budgétaires à la gestion des ressources naturelles, • Un réseau d'AP marines et terrestres créé,

	<p>- Insuffisance des retombés économiques des ressources naturelles ;</p>	<p>ressources</p> <p>5. Lutter contre le braconnage;</p> <p>6. Sensibiliser et développer des activités alternatives et génératrices des revenus pour freiner la dégradation de l'environnement ;</p> <p>7. Assurer le succès sur l'inscription de l'île de Mohéli au programme de biosphère de l'UNESCO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'activités mises en œuvre dans le cadre du plan de gestion intégrée des zones côtières (GIZC.) • Nombre des rapports réguliers élaborés sur le suivi de l'inscription de l'île de Mohéli au programme biosphère de l'UNESCO
--	--	--	--

6.1. Le concept

L'aptitude à mobiliser, prioriser et gérer des ressources pour accroître les capacités des services sociaux est critique. De plus en plus, l'Etat devra conduire à l'élaboration de cadre adéquat et de coordonner la prestation de services équitable, y compris par des prestataires non étatiques. Construire un système transparent de gestion des finances publiques est essentielle pour susciter la confiance dans les citoyens à payer des impôts, dans les donateurs à apporter une aide et dans les entreprises à investir. Ceci est valable aussi sur la transparence des bailleurs de fonds dans leur soutien aux Etats. Aux Comores, qui doit gérer d'une manière rationnelle et équitable ses ressources naturelles.

6.2. Progrès réalisés

Dans le PSG Revenus et Services, les progrès réalisés par l'Union des Comores et identifiés par les parties prenantes au processus d'évaluation du spectre de fragilité, depuis 2014 sont les suivants :

En ce qui concerne la Production de recettes,

- La décentralisation, la déconcentration et la mise en réseau en cours des services des impôts ;
- SYDONIA 2 ;
- Les recettes à partager (impôts sur les bénéfiques, IS/impôts sur les sociétés, BNC/Bénéfice non commerciale, Bénéfice artisanal agricole et commerciale) ;
- La taxe sur la consommation ;
- Les recettes propres (Patente, TPU, droit d'enregistrement des timbres, vignettes) ;
- Les Régies ;
- La douane (Taxe à l'importation, Patente de l'importation, AIT) ;
- Les impôts et taxes ;
- Les dons et les prêts ;
- La sécurisation des recettes douanières ;
- La mise en place de l'AGID (administration générale des impôts et des domaines) ;
- Le recrutement d'une firme pour appuyer la mise en place de l'AGID ;
- La signature d'un accord entre l'administration douanière et les grands commerçants.
- Les impôts Général sur les Revenus (IGR) ;
- Les impôts sur les revenus des personnes physiques (IRPP) et impôts sur la société (IS) ;
- Les impôts sur les taxes de la consommation (ITC) ;
- La révision du code des investissements en cours ;
- La suppression et contrôle de certaines exonérations fiscales et douanières ;
- L'identification des contribuables ;

- L'unification des dossiers ;
- La continuité sur la formation des agents ;
- L'amélioration des moyens de déplacements ;
- La construction de locaux des directions des impôts à Anjouan et à Mohéli ;
- L'amélioration du recouvrement des recettes ;

En ce qui concerne l'Administration publique :

- La création d'une inspection générale de finances ;
- La création du service de passation de marché ;
- L'amélioration de certaines structures et textes ;
- Une légère collaboration et amélioration des services (SIMBA) ;
- Une amélioration de la GISE ;

En ce qui concerne la fourniture des services :

- L'amélioration sur la fourniture de l'eau et de l'énergie ;
- L'amélioration des télécommunications avec l'arrivée d'un nouvel opérateur et la concurrence qui fait baisser les coûts ;
- La réhabilitation des routes ;
- La légère amélioration de l'accès aux services sociaux de bases ;
- L'intégration de la forêt de la crête des bassins versants au parc marin ;
- L'engagement d'un processus de classement de l'île de Mohéli en réserve de la biosphère.

Cependant, force est de souligner que les Focus Group ont présenté bon nombre des faiblesses et des défis qui font stagner, voire chuter le PSG Revenus et Services dans une situation de reconstruction. Il s'agit notamment des aspects suivants :

- L'insuffisance et parfois l'absence des textes réglementaires comme dans le secteur privé ;
- Les incohérences de la politique d'exonération et les difficultés inhérentes ;
- Le déficit de performance ;
- Les dérapages et « l'arbitraire » sur la gestion des carrières des fonctionnaires ;
- Les cadres organiques non respectés et inadéquats ;
- L'insuffisance d'application des textes ;
- Le clientélisme et le favoritisme rampants ;
- L'instabilité chronique des postes et de responsabilité ;
- L'absence de contrôle et d'évaluation des agents de l'Etat ;
- Le niveau de salaires bas et l'absence de gestion de carrières ;
- Les insuffisances de gestion et de passerelles des fonctionnaires entre les entités des îles et de l'Union des Comores ;
- Les insuffisances sur la reddition des comptes ;
- Le manque de transparence sur les marchés publics ;
- Les incohérences de la GISE et la nécessité de l'améliorer ;

- Les dysfonctionnements sur la gestion de la fonction publique ;
- La forte absence des moyens de fonctionnement dans le secteur public ;
- La stagnation et recule du niveau de l'éducation et de la santé ;
- Le retard sur le développement des infrastructures de base.

6.3. Le niveau de fragilité en matière du PSG Revenus et Services

Les résultats de l'évaluation révèlent que l'Union des Comores est en stagnation et tombe dans une phase de reconstruction pour les trois sous dimensions : « Production des Recettes » ; « Administrations Publiques » et « Fournitures de Services ». C'est un recul important par rapport à 2014 où le pays se situait déjà dans une phase de transition en ce qui concerne **la Production des recettes** et pour certains volets de **l'Administration Publique**. Toutes les sous-dimensions en matière de **Fourniture des services** demeurent encore en pleine reconstruction comme en 2014, comme le relève le diagramme ci-après :

PSG 5–REVENUS ET SERVICES						
Dimensions	Sous-dimensions	Phase 1 : Crise	Phase 2 : Reconstruc tion et réforme	Phase 3 : Transition	Phase 4 : Transform ation	Phase 5 : Résilience
Production de recettes	Conditions pour la collecte de l'impôt et des droits de douane			x		
	Politique fiscale			x		
	Capacité de l'administration fiscale et douanière			X		
	Performance de l'administration fiscale		x			
Administrati on publique	Gestion financière publique et passation de marchés		X			
	Gestion des ressources humaines		x			
	Reddition de comptes, transparence		X			

	et intégrité dans la fonction publique					
Fourniture de services	Cadre réglementaire (rôle de l'Etat dans la fourniture de services)		X			
	Ressources, compétences et installations adéquates pour la fourniture de services		X			
	Accès et bonne distribution des services		X			

6.4. Les défis, actions prioritaires et indicateurs de suivi du PSG Revenus et Services

Les défis, les actions prioritaires et les indicateurs de suivi du **PSG Revenus et Services** ont été définis par les parties prenantes dans les dimensions «**Production de recettes**», «**Administration publique**» et «**Fourniture de services**», comme l'indique le diagramme ci-dessous :

6.4.1. Production de recettes

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Source de revenu	<ul style="list-style-type: none"> - Conflits de compétences ; - Connexion défaillante ; - Insuffisance de la liste des contribuables (incomplète) ; -Déficit de civisme fiscal ; -Diversification des recettes, des impôts, des taxes et des sources de revenus. -Evasion des recettes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identifier les contribuables ; 2. Collaborer avec les communes ; 3. Améliorer les informations des contribuables ; 4. Renforcer le contrôle fiscal ; 5. Améliorer la transparence ; 6. Renforcer la capacité de mobilisation des ressources interne et externe ; 7. Informatiser la chaîne des recettes ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de connaissance et de couverture des contribuables, • Nombre des formations organisées, • Taux d'accroissements des recettes publiques produites par les régies financières, • Nombre de services publics et des opérateurs privés connectés au guichet unique du système fiscal.
Condition pour la collecte de l'impôt et de droit de douane	<ul style="list-style-type: none"> -Insuffisance de moyen de déplacement pour le recouvrement ; -Insuffisance de collaboration entre les différents services (Douane, impôt ...) ; -Insuffisance d'innovation et de recherche/action ; -Insuffisance d'initiative et de production au niveau nationale. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assurer la transition fiscale ; 2. instaurer un mécanisme de la TVA; 3. Sensibiliser les contribuables 4. Renforcer la mise en œuvre de la politique fiscal ; 5. Assurer une sensibilisation continue de la population 6. Vulgariser la politique fiscale ; 7. Assurer une politique fiscale favorable à la productivité et au développement des richesses ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'activités développées pour sensibiliser les contribuables et la population, • Taux d'accroissement des PME du secteur informel intégrées dans le système fiscal • Nombre des mesures prises pour assurer la transition fiscale.
Politique fiscale	<ul style="list-style-type: none"> -La politique fiscale est moins attractive avec le taux de 35% ; -Absence de mise en réseau de la base des données au niveau nationale ; -Insuffisance d'appropriation de la contribution fiscale au niveau 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborer des profils types ; 2. Aligner les moyens logistiques ; 3. Stimuler et parvenir aux objectifs de la loi budgétaire ; 4. Renforcer les capacités en qualité et en quantité ; 5. Alléger les procédures administratives et 	<ul style="list-style-type: none"> • Ratio équipements informatiques/Nombre d'agents par service du système fiscal, • Taux de couverture de besoins en personnel • Taux de recouvrement de fonds par rapport à la prévision de la loi

	<p>des contribuables ; -Insuffisance d'harmonisation de la politique d'exonération ; -Révision du code des impôts ; -Non-respect des textes et des procédures ;</p>	<p>douanières ;</p>	<p>budgétaire</p>
<p>Capacité de l'administration fiscale et douanière</p>	<p>-Inadéquation des profils par rapport aux fonctions ; -Atteinte des objectifs ambitieux de la loi budgétaire ; -Insuffisance de ressources humaines en qualité et en quantité ; -Lourdeur des procédures administratives et douanières.</p>	<p>1-Mettre en place une transition fiscale ; 2-Instaurer un mécanisme de la TVA; 3-Sensibiliser les contribuables 4-Renforcer la mise en œuvre de la politique fiscale 5-Assurer une sensibilisation continue de la population 4-Vulgariser la politique fiscale; 6-Soutenir une politique fiscale favorable à la productivité et au développement des richesses</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des mesures prises pour la transition et la vulgarisation fiscale • Texte pour l'instauration d'un mécanisme de la TVA • Nombre des mesures prises pour l'atteinte des objectifs de la politique fiscale.
<p>Performance de l'administration fiscale</p>	<p>voir les éléments ci-dessus</p>	<p>1. Stimuler et parvenir aux objectifs de la loi budgétaire; 2. Plaidoyer sur l'opérationnalisation de l'AGID ;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'accroissements des recettes publiques produites par les régies financières. • Taux de réalisation de la loi budgétaire

6.4.2. Administration publique

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Gestion financière publique et passation de marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions : Absence de comptable centralisateur, absence de cohésion dans le fonctionnement des institutions, • Textes méconnus et non respectés, • Prévisions de recettes et de dépenses inappropriées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parvenir à une comptabilité unifiée et fiabilisation des données, • Développer une cohérence dans les pratiques, • Assurer la programmation des actions 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de mesures prises pour emmener la cohérence dans les pratiques fiscales, • Taux de réalisation des actions programmées.
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Plusieurs Fonctions publiques (Union et les îles), • Absence de concertation et cohérence entre les différentes institutions concernées, • Textes réglementaires non appliqués, • Favoritisme, Opacité, • Absence de concours de recrutement, • Cloisonnement dans le fonctionnement de la décentralisation en matière de GRH. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une meilleure répartition des fonctionnaires entre les services, • Assurer une gestion des ressources humaines performantes, • Développer et assurer une transparence dans le système de recrutements. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de rapports d'évaluation des performances des ressources humaines, • Nombre des rapports de recrutements des candidats à des postes dans l'Administration publique, • Nombre des mesures assurant la transparence dans le système de recrutements.

Reddition de comptes, transparence et intégrité dans la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> • Paiement engagés à deux niveaux pour une seule activité, • Non-respect des règles de la Fonction publique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une transparence et une reddition régulière des comptes, • Assurer l'efficacité dans l'enregistrement des comptes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre des rapports de reddition régulière des comptes publiés, • Taux de réduction des délais de production des rapports des comptes publics.
--	---	---	---

6.4.3. Fourniture de services

Sous-dimensions	Défis	Actions prioritaires	Indicateurs de suivi
Cadre réglementaire (rôle de l'Etat dans la fourniture de services)	<ul style="list-style-type: none"> • Méconnaissance et mauvaise interprétation des textes, • Non application et mauvais application des textes, • Favoritisme et corruption dans le système administratif, • Non actualisation systématique des textes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une bonne connaissance et application généralisées des textes, • Développer l'équité des droits, • Développer des textes conformes aux réalités actuelles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'activités développées pour la promotion et la sensibilisation sur la réglementation • Nombre des textes pour assurer le rôle de l'Etat dans la fourniture des services
Ressources, compétences et installations adéquates pour la fourniture de services	<ul style="list-style-type: none"> • Non-respect des textes réglementaires, • Démotivation des agents de l'Etat (salaires, incitatifs, etc.), • Insuffisance des ressources financières. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une large couverture géographique dans tous les secteurs, • Renforcer les ressources humaines dans tous les secteurs, • Assurer la disponibilité des moyens financiers pour des investissements dans la fourniture des services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de couverture géographique dans tous les secteurs, • Ratio Ressources humaines par secteurs, • Taux de crédits budgétaires pour des investissements dans la fourniture des services.
Accès et bonne distribution des services	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance des ressources financières, • Absence d'un plan d'aménagement du Territoire, • Conflit des compétences entre les Services centraux et décentralisés, • Pas de politique de lutte contre les pollutions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser un meilleur accès aux services sociaux de base dans l'ensemble du territoire • Développer un système intégré de gestion des déchets, • Assurer une gestion durable des déchets, • Contrôler, gérer et prévenir toutes les types pollution. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'accès aux services sociaux de base, • Un plan d'aménagement du territoire, • Un système intégré de gestion des déchets, • Un crédit budgétaire pour la gestion durable des déchets, • Taux de réduction de la pollution de l'air et maritime.

VII - Le Spectre de la fragilité et les principales conclusions

Le Développement du spectre de fragilité est lié aux cinq PSG et requiert du gouvernement de l'Union des Comores, en concertation avec les intéressés nationaux d'évaluer leur pays sur une échelle de 1 à 5 selon les différentes dimensions secondaires (sous-dimension) des PSG. Le spectre n'est pas prévu comme un modèle pourvu de critères déterminés qui puissent être appliqués dans tous les contextes, mais plutôt comme un outil au service des pays pour suivre leurs progrès sur la voie d'une construction de la paix et d'un développement durable. Pour l'Union des Comores, le spectre de la fragilité se présente ainsi :

LE SPECTRE DE LA FRAGILITE ET LES PRINCIPALES CONCLUSION					
PSG	Phase 1 : crise	Phase 2 : Reconstruction	Phase 3 : Transition	Phase 4 : Trasformation	Phase 5 : Résilience
Politique légitime			3,44		
Sécurité			3,10		
Justice			3,11		
Fondement Economique		2,31			
Revenu et service		2,27			

Force est de souligner qu'en l'espace de trois ans, l'Union des Comores a enregistré des progrès sur les quatre premiers PSG et stagne ou recule sur le dernier PSG « Revenus et Services » ; comme en témoigne les deux tableaux ci-dessous de 2014 et de 2017.

Toutefois, il ne suffit pas d'enregistrer des succès au plan politique, sécuritaire et juridique. Ces sous-secteurs doivent aussi et surtout contribuer à l'assainissement des pratiques et à l'amélioration des fondements économiques pour permettre à l'Etat d'améliorer ses revenus et assurer tous les services à la satisfaction de la population. C'est justement sur ce dernier point que la population est critique.

En effet, les secteurs productifs de l'économie comorienne sont faiblement compétitifs et les infrastructures sont archaïques, voire inexistant comme dans le secteur industriel. L'agriculture comorienne est toujours dans un niveau familial de subsistance avec des rendements faibles et des coûts de production élevés.

Les Focus Group ont mis en relief la faible gouvernance économique et l'insuffisance de leadership de l'État dans l'accompagnement des initiatives et activités économiques. La population fait face tous les jours des problèmes liés aux infrastructures économiques et sociales : routes, ports, aéroports, énergie, eau, hôpitaux, etc.

PSG	Phase 1 : crise	Phase 2 : Reconstruction	Phase 3 : Transition	Phase 4 : Trasformation	Phase 5 : Résilience
Politique légitime		2,20			
Sécurité		2,23			
Justice		2,61			
Fondement Economique	1,82				
Revenu et Service		2,63			

PSG	Phase 1 :	Phase 2 : Reconstruction	Phase 3 : Transition	Phase 4 : Trasformation	Phase 5 : Résilience
Politique légitime			3,44		
Sécurité			3,10		
Justice			3,11		
Fondement Economique		2,31			
Revenu et service		2,27			

7.1. Analyse du spectre de fragilité par PSG

PSG1 - Politique légitime: Encourager des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits

Quatre (4) sur neuf (9) sous dimensions ont été notées quatre (4) et cinq (5) ont été notées trois (3) et donc une note moyenne de trois, quarante quatre (3.44).

Cette note situe le pays dans la phase de transition et traduit un progrès significatif par rapport à la situation de 2014 avec une note de 2.20 (phase de construction et de réforme).

Cela témoigne si besoin est que la population comorienne en générale, et les acteurs politiques en particulier s'inscrivent bien sur le sillage du système constitutionnel mis en place depuis 2001, avec un pouvoir national tournant au niveau des îles tous les cinq ans, et des pouvoirs autonomes insulaires bien ancrés localement. Les libertés politiques, les processus démocratiques et les élections transparentes sont garanties, annihilant du coup le recourt à la violence pour la succession au pouvoir.

Mais comme indiquer plus haut, dans la perspective des reformes constitutionnelles, force est de privilégier des processus démocratiques et inclusifs qui impliqueraient toutes les parties prenantes ; pour éviter la résurgence du séparatisme en cas de changement profond et brutal de la constitution actuelle.

PSG2 - Conditions de sécurité: Etablir et renforcer la sécurité des personnes

Sur dix (10) sous dimensions, une a été notée deux (2), six ont été notées trois (3) et quatre (4) ont été notées trois (4).

Le PSG2 présente une note moyenne de 3,10, dépassant allégrement durant trois ans la moyenne de 2.23 de 2014. Le pouvoir politique fait des efforts louables pour soutenir, accompagner, fusionner, coordonner et diriger les différentes forces de sécurité ; à la fois au niveau national, qu'au niveau insulaire. Une collaboration est effective dans ce domaine entre l'Etat au niveau central et ces démembrements.

En dépit des efforts consentis et des succès enregistrés en matière de sécurité le pays reste en phase de Transition et doit indubitablement poursuivre les réformes déjà entreprises dans le domaine.

PSG3 – Justice: remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice

Sur les neuf (9) sous dimensions, deux ont été notées (2), quatre ont été notées trois (3) et trois ont été notées quatre (4).

Le PSG3 présente une des deux plus fortes moyennes à 3,11 soit une légère amélioration par rapport à 2014 avec 2.61. C'est une légère évolution positive qui va de paire avec le PSG Politique légitime et le PSG Sécurité.

Les sous-dimensions relatives aux ressources/compétences et celle relatives à la confiance des justiciables sont les moins notées avec une note de 2. Cela témoigne les insuffisances des moyens et des personnes qualifiées d'une part ; le peu de confiance que la population porte sur l'Institution judiciaire, d'autre part. Des efforts doivent être consentis pour le renforcement des capacités matérielles et humaines.

En revanche, les dimensions relatives à la violence sont notées à 4. Les justiciables préfèrent généralement de recourir à des processus d'intermédiation traditionnels, musulman et juridiques que de résoudre les problèmes par la violence. Ainsi, toutes les bonnes pratiques dans le domaine méritent d'être prises en compte et généralisées.

PSG4 – Fondements économiques : Créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance

Sur les treize (13) sous dimensions, quatre (4) ont été notées un (1), huit (8) ont été notées deux (2), et une (1) a été notée (3).

Le PSG4 a une note moyenne de 2.31 et présente un progrès très léger par rapport à la note de 1.82 de 2014.

Cette mauvaise notation vient du fait que la sous dimension développement du secteur privé est particulièrement préoccupante, voire très faible et traduit une situation de crise selon les critères du New Deal. Elle a obtenu la note minimale de 1. A cela s'ajoute les difficultés liées aux infrastructures, à la gouvernance économique et aux insuffisances de l'Etat à booster ce secteur ; sans oublier la faiblesse du secteur privé, le chômage de masse et le chômage des jeunes.

PSG5 – Revenus et services: Gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables

Sur les onze (11) sous dimensions, huit (08) ont été notées deux (2), trois (3) ont été notées trois (3). C'est le seul PSG qui enregistre un recul et il est en dernière position avec une note de 2.27 en deçà par rapport à la notation de 2.63 de 2014.

Aucune des trois sous-dimensions du PSG 5 : la production des recettes, l'administration publique et l'accès aux services de base n'arrive pas à sortir d'une phase de reconstruction et de réforme pour cheminer par la suite de la transition à la résilience en passant par la transformation.

Ce PSG 5 vient en quelque sorte montrer les limites des progrès annoncés dans les trois premiers PSG successivement relatifs à la Politique légitime, à la Sécurité et à la Justice. En dernière analyse, la population comorienne est critique sur la capacité de l'Etat comorien à drainer des moyens matériels, techniques, financiers et humains pour assurer des services de base multisectoriels de qualité pour le bien être de la population. Le chemin est encore long pour sortir de la fragilité à attendre les membres des Focus Group.

7.2. Analyse générale du spectre de fragilité

La matrice de fragilité, qui traduit les différentes analyses par PSG, inspirent les conclusions suivantes :

7.2.1. Les causes et facteurs de conflit et de fragilité:

L'évaluation de la fragilité indique que certaines des mêmes causes profondes qui ont déstabilisé l'Union des Comores depuis l'indépendance continuent de caractériser la fragilité du pays. Si la réforme constitutionnelle de 2009 et la tournante s'enracinent, les accords politiques sont fragiles, parce que répondant à des circonstances et des conjonctures déterminées. Deux tendances diamétralement opposées se manifestent déjà entre les détracteurs et les partisans de la tournante du pouvoir instaurée depuis 2001 par la nouvelle constitution. Ce débat est sans doute amplifié par un sentiment d'inégalité et d'un Etat qui ne remplirait pas d'une manière satisfaisante sa mission, notamment dans les PSG 4 et 5 : « Fondement Economique » et « Revenus et Services ». Le spectre de la fragilité indique également que si les problèmes sous-jacents de ces causes profondes ne sont pas traités, la stabilité du pays sera menacée.

Le manque de transparence et d'éthique dans l'application des textes a aussi régulièrement été cité comme un des facteurs contribuant à la fragilité.

7.2.2. Les grands axes de progrès

- Le PSG 1 « Politique Légitime », le PSG 2 « Sécurité » et le PSG 3 « Justice » sont les PSG qui montrent le plus de progrès.

- Ces résultats reflètent notamment la reconnaissance des efforts consentis en matière de réforme constitutionnel, d'organisation d'élections transparentes et démocratiques, de la capacité du pouvoir politique à drainer des alliances politiques et des succès enregistrés dans les secteurs de la Sécurité et de la Justice. Cependant, ils cachent des insuffisances graves au niveau de la faiblesse des capacités de l'administration publiques, des performances des ressources humaines et des aspects logistiques ainsi que du faible accès aux services sociaux de base et à leur répartition géographique non équitable sur l'ensemble du territoire.

7.2.3. Les domaines prioritaires où un plus grand effort est nécessaire :

- Le renforcement de la bonne gouvernance, le développement harmonieux des régions et des îles, l'éducation citoyenne, les capacités humaines et professionnelles, les performances institutionnelles et les infrastructures sont les dimensions des PSG qui étaient les plus récurrents et qui auront besoin de plus d'investissements du gouvernement et des partenaires extérieurs.
- Les politiques, les programmes et les activités doivent se faire avec l'objectif d'un changement de culture et de pratique pour une livraison de services orientée vers l'utilisateur et l'atteinte des résultats.
- Pour sortir de la précarité et réaliser la résilience, il faudra plus d'efforts pour diversifier l'économie, investir dans les infrastructures, l'agriculture (sécurité alimentaire), le tourisme vert et la recherche développement en matière d'Environnement qui ont été les secteurs le plus souvent cités comme devant jouer le rôle de locomotive et ayant la marge de progression la plus importante.

7.2.4. Le chevauchement ou l'interaction entre différentes PSG :

- « Fondements économiques » et « Revenus et services » sont les PSG où le moins de progrès ont été réalisés et où les plus grands défis restent à relever.
- Ceci doit être mis en relation avec les moyens dérisoires de fonctionnement des administrations et la faible performance au niveau de la livraison des services qui restent un frein au développement du secteur privé.
- De plus, le besoin de professionnalisme et le faible niveau d'éthique dans les services ont souvent été identifiés comme des facteurs ne contribuant pas à la création d'un climat des affaires stimulant.
- Le secteur privé et les faibles revenus de l'Etat incitent les autorités à la promotion de ce secteur moteur de la vie économique en agissant sur les coûts des facteurs et des transactions et de garantir l'intégrité des recettes et des systèmes de collecte de l'impôt.
- La faiblesse d'application des textes juridiques, le non-respect de la loi est une constante dans tous les domaines, ce qui dénote d'un comportement non citoyen et du faible niveau d'éthique. Ceci doit interpeller l'Etat comorien qui doit renforcer la transparence, la responsabilisation et l'éthique dans l'administration publique mais aussi plus largement au niveau de la population comorienne.

- La recherche de nouvelles opportunités de croissance est une nécessité absolue pour l'Etat comorien qui se doit d'investir dans les domaines de la Recherche et Développement en matière d'environnement et de ressources naturelles de manière à faire des Comores à moyen terme un centre d'excellence et de rayonnement qui attire les plus grands chercheurs en matière de biodiversité, gestion durable, océanographie, éco-tourisme, etc.

7.2.5. Le Spectre de la Fragilité:

- Les résultats finaux indiquent que l'Union des Comores est actuellement **en phase de reconstruction et de réforme** avec 2.84 sur 5 (proche de la transition). Ces sont les deux derniers PSG Fondements Economiques / Revenus et Services qui tirent et qui « fixent » le pays dans cette phase 2 de Reconstruction et de Reforme.
- Il est important de souligner que les trois premiers PSG : Politiques légitimes, Sécurité et Justice sont en progression sensible et se trouvent dans une phase de transition. Mais l'esprit séparatiste est loin d'être endigué.
- Les PSG Fondements Economiques / Revenus et Services progressent lentement et sont classés dans une phase de reconstruction. Ceci peut à moyen ou long terme hypothéquer la progression enregistrée sur les plans politiques et sécuritaires.

7.2.6. : Les défis transversaux et les recommandations

L'étude de 2017 sur la fragilité en Union des Comores fait ressortir des défis transversaux aux cinq PSG. Il s'agit particulièrement :

- Des problèmes de gouvernance par un déficit de collaboration à plusieurs niveaux, de maîtrise et d'application de la réglementation d'une manière impartiale ;
- De l'insuffisance des capacités humaines, financières et matérielles à la hauteur des enjeux hypothéquant par conséquent la capacité de parvenir à des bons résultats ;
- Des lacunes de l'administration et de la société civile dans leurs moyens, leurs organisations et leurs fonctionnements qui ne permettent pas toujours d'atteindre les objectifs fixés ;
- De l'insuffisance de maillage des visions et des actions au niveau national, insulaire et local qui handicape l'engagement de tout un chacun vers des objectifs communs ;
- De l'insuffisance sur la prise en compte des particularités au niveau des îles et des régions par une meilleure identification des besoins et des interventions ;
- De l'insuffisance de communication des politiques, des programmes et des lois qui ne permet pas de mieux mobiliser tous les acteurs et mieux sensibiliser les usagers.

Ces défis commandent à suggérer les recommandations suivantes sur les cinq PSG

PSG1 : Politique légitime

- Développer une stratégie politique qui privilégie les collaborations et les interactions au niveau national, insulaire et local pour éliminer les incohérences et privilégier l'avènement d'un esprit civique au service de tous ;
- Développer et mettre en œuvre une politique « géographique » nationale susceptible de réduire les écarts entre les îles et les régions d'une part, et de favoriser l'inclusion nationale d'autre part ;
- Favoriser l'épanouissement des vrais partis politiques et d'organisations de la société civile qui concourent à l'enracinement de la démocratie, de la bonne gouvernance, de la paix, de la promotion et de la concorde sociale ;
- Mettre la réduction des inégalités au centre des stratégies de financement au niveau des îles et des régions pour ne pas donner libre cours au développement des idées chauvines et séparatistes ;
- Renforcer les organes de contrôle qui assurent la séparation des pouvoirs.

PSG2 : Sécurité

- Renforcer les synergies entre les services chargés de la sécurité à tous les niveaux : national, insulaire et local en coordonnant mieux les actions ;
- Développer un programme de sensibilisation des institutions sécuritaires et des citoyens pour cultiver la confiance entre les uns et les autres, et sanctionner le cas échéant toute pratique contraire à la loi ;
- Développer un programme de création d'emploi et d'insertion des jeunes ;
- Assurer le renforcement des capacités des services de sécurité ;
- Donner la priorité aux services qui accusent un retard important comme la police scientifique et la garde de côte.

PSG3 : Justice

- Promouvoir l'harmonisation du droit coutumier, du droit musulman et de la justice formelle ;
- Assurer l'application juste de la réglementation du cadre juridique en vigueur dans toute sa plénitude ;
- Renforcer les capacités des institutions judiciaires ;
- Renforcer l'indépendance de la justice et la lutte contre la corruption ;
- Développer des programmes de sensibilisation de la population en matière de droit, susceptible de renforcer la confiance des citoyens dans le système judiciaire ;

PSG4 : Fondements économiques

- Développer des recherches- actions susceptibles de déboucher sur des partenariats innovants entre l'Etat, le secteur privé, la société civile, les communautés locales, la diaspora et les partenaires extérieurs ; Investir sur les infrastructures essentielles au développement la croissance économique ;
- Favoriser le développement du secteur privé et des activités entrepreneuriales ;
- Favoriser le transfert de technologie dans les sous secteurs de forte production comme l'agriculture et la pêche ;

- Construire et promouvoir un réseau national des sites naturels et culturels au bénéfice du développement du tourisme écologique et culturel en Union des Comores ;

PSG5 : Revenus et services

- Développer la capacité de l'Etat à assurer le recouvrement des taxes et des impôts à tous les niveaux et à dérouler un système efficace et transparent de partage des ressources ;
- Renforcer les capacités des administrations et du personnel à différents niveaux pour rehausser la qualité de service, la professionnalisation et le rendement des administrations et des agents de l'Etat ;
- Promouvoir une décentralisation efficace et une déconcentration rationnelle au service de tous les usagers ;
- Améliorer l'accès, la qualité et la pérennisation des moyens de transport maritime et aérien au niveau des îles et de la région océan Indien ;
- Développer les statistiques nationales nécessaires aussi bien pour le diagnostic des politiques et des programmes que pour l'éclairage sur la prise de décision et sur la prévision.

Liste des annexes :

Annexe 1 : Approche et outils méthodologiques

Annexe 2 : Grille synthèse des résultats de l'analyse de la fragilité en Union des Comores

Annexe 3 : Grille des activités prioritaires

Annexe 4 : Spectre de la fragilité en Union des Comores

Annexe 5 : Liste des participants dans les Focus Group au niveau des îles

Annexe 6 : Liste des participants à l'atelier national