

## RÉSUMÉ

# Programme d'action annuel 2019 en faveur de l'Union des Comores à financer sur le 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement

### 1. Identification

Enveloppe FED	11 <sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED)
Coût total	12 000 000 EUR (contribution de l'UE)
Acte de base	Programme indicatif national 2014-2020 pour l'Union des Comores

### 2. CONTEXTE NATIONAL

L'Union des Comores (UdC) est un pays fragile faisant partie du Partenariat de Busan et des petits États insulaires en développement (PEID). Selon les critères de la Banque mondiale, l'UdC est un pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), 42,4 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté national et environ 20 % de la population vit dans une pauvreté extrême (moins de 1,90 USD par jour). L'inégalité de genre est également forte aux Comores et les femmes sont sous-représentées dans la fonction publique et dans la prise de décision (la proportion de sièges occupés par des femmes dans le parlement national est de 6,1 % en 2018).

Comme l'ensemble des PEID, les Comores sont particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique, accélérant la dégradation environnementale (érosion côtière, inondations, etc.) et menaçant ses principaux piliers socio-économiques, notamment l'agriculture, la pêche et l'écotourisme, mais aussi la construction et l'habitat, souvent précaire, ainsi que les infrastructures stratégiques (peu résilientes) de transport, d'approvisionnement en eau et énergie.

Suite à la réforme constitutionnelle de juillet 2018, le système politique de l'Union des Comores fondé sur le partage de pouvoir entre les différentes îles a été réformé. Avec la recentralisation du système qui reposait, depuis 2001, sur une grande autonomie des îles gérées par des gouverneurs avec une «relative» autonomie financière, des effets négatifs sur la stabilité du pays pourraient se manifester. L'élection présidentielle de mars 2019 a ouvert une crise post-électorale, aujourd'hui en voie d'apaisement.

Une croissance économique faible caractérise le pays, même si celle-ci a tendance à s'améliorer depuis 2015, passant de 1 % à 2,8 % en 2018, et soutenue par: (1) l'amélioration conjoncturelle de l'approvisionnement en électricité; (2) une activité et une concurrence accrues sur le marché des télécommunications; (3) l'augmentation des exportations; et (4) des transferts de fonds de la diaspora plus importants (passés de 17,1 % du PIB en 2015 à 18,6 % en 2017). La balance commerciale est structurellement déficitaire en raison d'une base d'exportation réduite (girofle, ylang-ylang et vanille représentent 90 % des exportations à eux-seuls) et soumise à la forte variation des prix des produits agricoles, et d'une base d'importation large (hydrocarbures/riz et denrées agricoles/produits manufacturés/etc.). L'important déficit commercial est compensé en partie par d'importants transferts privés et

officiels: les subventions extérieures, en particulier provenant du Moyen-Orient (5 % du PIB en 2017); les envois de fonds de la diaspora.

### **3. RESUME DU PROGRAMME D'ACTION**

Le programme d'action annuel est composé de deux actions:

- Le «*Projet d'appui à la gouvernance financière (PAGF)*» cofinancé avec l'agence française de développement (Afd) vise à améliorer la gestion des finances publiques (GFP) en Union des Comores.

En accord avec l'analyse du contexte et des domaines d'appui prioritaires, trois composantes principales ont été identifiées: (1) améliorer la mobilisation des recettes domestiques, à travers un appui à l'amélioration de la performance de l'administration générale des impôts et des domaines (AGID) dans la perspective notamment de son intégration au sein de la future agence comorienne des recettes. Cette composante répond aux besoins de performance de l'administration fiscale et vise à compenser la baisse importante des recettes douanières prévue avec la ratification de l'accord de partenariat économique (APE) et la prochaine adhésion de l'Union des Comores à l'organisation mondiale du commerce (OMC); (2) accompagner le ministère des finances, du budget et du secteur bancaire et les corps de contrôle externe dans l'amélioration de la programmation, de l'exécution, du suivi et du contrôle du budget, en assurant que les ressources publiques sont allouées et utilisées de manière efficace et efficiente pour répondre aux besoins de développement du pays; (3) doter les administrations financières en compétences de façon durable et accompagner leur montée en performance, par l'appui à la formation initiale et continue des ressources humaines en charge de la gestion des finances publiques.

- Le projet «*Programme «MSOMO NA HAZI», formation et insertion professionnelle dans l'Union des Comores*» vise à permettre à des jeunes hommes et femmes de 15 à 35 ans, particulièrement vulnérables face au chômage, d'accéder à des opportunités d'emploi ou d'auto-emploi en agissant sur l'offre de formation technique et professionnelle. À terme, cette action vise à soutenir la réduction de la pauvreté et une croissance économique de l'Union des Comores plus inclusive et durable.

L'action a pour objectif de faire évoluer durablement l'offre de formation pour mieux répondre aux besoins du marché de travail et opportunités d'auto-emploi, à travers une approche centrée sur l'insertion des apprenants. Il s'agit de construire un réseau de structures de formation performantes, s'appuyant sur des ressources humaines qualifiées, de nouvelles ressources financières, et des partenariats renforcés avec le secteur privé, les partenaires sociaux et la société civile. L'action interviendra au niveau micro (trois pôles publics de formation), méso (adéquation formation-emploi dans chacune des trois îles) et macro (gestion et financement public-privé du système d'enseignement technique et de formation professionnelle national (ETFP), cadrage stratégique et légal). La formation et l'accompagnement des apprenants seront déployés à travers trois modalités: centres publics de formation professionnelle (offre améliorée et élargie), associations et secteur privé (micro-projets de formation) et encadrement de l'apprentissage.

#### **4. COMMUNICATION ET VISIBILITE**

Toutes les activités de communication et de visibilité seront entreprises en conformité avec le manuel de communication et de visibilité pour les actions externes de l'Union européenne et en étroite collaboration avec le Gouvernement des Comores.

#### **5. COUT ET FINANCEMENT**

Projet d'appui à la gouvernance financière (PAGF)	3 000 000 EUR
Programme «MSOMO NA HAZI», formation et insertion professionnelle dans l'Union des Comores	9 000 000 EUR
Contribution totale de l'UE au programme	12 000 000 EUR

Le Comité est invité à rendre son avis sur le programme d'action annuel 2019 en faveur de l'Union des Comores en annexe.



# FR

**CETTE ACTION EST FINANCEE PAR L'UNION EUROPEENNE**

## **Annexe 1**

de la décision de la Commission relative au programme annuel d'action 2019 en faveur de l'Union des Comores

### **Document d'action concernant le «Projet d'appui à la gouvernance financière (PAGF)»**

<b>1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS</b>	Projet d'appui à la gouvernance financière (PAGF) Numéro CRIS: KM/FED/038-546 financé par le 11 <sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED)	
<b>2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation</b>	Union des Comores L'action sera menée à l'endroit suivant: Union des Comores (UdC)	
<b>3. Document de programmation</b>	Programme indicatif national (PIN) 2014-2020 pour l'Union des Comores	
<b>4. Objectifs de développement durable (ODD)</b>	ODD principaux: ODD 16: promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. ODD 17: partenariats pour la réalisation des objectifs.  Autres ODD significatifs: ODD 8: promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous. ODD 10: réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre.	
<b>5. Secteur d'intervention/domaine thématique</b>	Priorité 1 - Bonne gouvernance	Aide au développement: OUI <sup>1</sup>
<b>6. Montants concernés</b>	Coût total estimé: 8 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 3 000 000 EUR La présente action fait l'objet d'un cofinancement conjoint de la part de: - Agence française de développement (AFD) pour un montant de 5 000 000 EUR	

<sup>1</sup> L'aide publique au développement doit avoir pour objectif essentiel la promotion du développement économique et du bien-être dans les pays en développement.

<b>7. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre</b>	<b>Gestion indirecte</b> avec l'Agence française de développement (AFD)			
<b>8 a) Code(s) CAD</b>	15111 – Gestion des finances publiques (GFP) – 75% 15114 – Mobilisation des recettes domestiques – 25%			
<b>b) Principal canal de distribution</b>	Gouvernement de pays tiers (coopération déléguée) – 13000			
<b>9. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)</b>	<b>Objectif stratégique général</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Objectif principal</b>
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre les hommes et les femmes et émancipation des femmes et des jeunes filles	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, maternelle, néonatale et infantile	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des risques de catastrophe	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Inclusion de personnes avec handicap	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Nutrition	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Marqueurs de la convention de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Objectif principal</b>
	Diversité biologique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>10. Programmes thématiques phares « Biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent »</b>	S.O.		

## RESUME

L'action proposée vise à améliorer la gestion des finances publiques (GFP) en Union des Comores. La logique d'intervention est qu'un système de GFP plus efficace pourrait aider l'Union des Comores à répondre à ses besoins en matière de développement durable.

En accord avec l'analyse du contexte et des domaines d'appui prioritaires, trois composantes principales ont été identifiées : (1) améliorer la mobilisation des recettes domestiques, à travers un appui à l'amélioration de la performance de l'administration générale des impôts et des domaines (AGID) dans la perspective notamment de son intégration au sein de la future agence

comorienne des recettes. Cette composante répond aux besoins de performance de l'administration fiscale et vise à compenser la baisse importante des recettes douanières prévue avec la ratification de l'accord de partenariat économique (APE) et la prochaine adhésion de l'Union des Comores à l'organisation mondiale du commerce (OMC); (2) accompagner le ministère des finances, du budget et du secteur bancaire et les corps de contrôle externe dans l'amélioration de la programmation, de l'exécution, du suivi et du contrôle du budget, en assurant que les ressources publiques sont allouées et utilisées de manière efficace et efficiente pour répondre aux besoins de développement du pays; (3) doter les administrations financières en compétences de façon durable et accompagner leur montée en performance, par l'appui à la formation initiale et continue des ressources humaines en charge de la gestion des finances publiques.

L'intervention est en adéquation avec le nouveau *consensus européen pour le développement*, l'*alliance Afrique-Europe pour un investissement et des emplois durables* et le *programme d'action d'Addis-Abeba* et contribue à la mise en œuvre du document « *Collect More - Spend Better* » : "La mobilisation et l'utilisation efficace des finances publiques nationales constituent de loin la source la plus importante et la plus stable disponible pour financer le développement durable".

Cette action s'inscrit également dans le *programme de développement durable à l'horizon 2030*, en contribuant principalement à la réalisation progressive des ODD 16 et 17, et est en ligne avec les priorités du gouvernement comorien, qui a placé la gouvernance et le renforcement de la gestion des finances publiques au centre des priorités de sa « stratégie de croissance accélérée et de développement durable » (SCA2D) 2018-2021.

## **1 ANALYSE DU CONTEXTE**

### **1.1 Description du contexte**

L'Union des Comores (UdC) est un pays fragile faisant partie du partenariat de Busan et des petits États insulaires en développement (PEID). Selon les critères de la Banque mondiale, l'UdC est un pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), 42,4 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté national et environ 20 % de la population vit dans une pauvreté extrême (moins de 1,90 USD par jour). L'indice de développement humain (IDH) des Comores pour 2017 est de 0.503, ce qui place le pays à 165 sur 189 pays et territoires. Les niveaux d'inégalité sont élevés et similaires à la moyenne de l'Afrique sub-Saharienne, avec un coefficient GINI de 45.3 en 2013. L'inégalité de genre est également forte aux Comores et les femmes sont sous-représentées dans la fonction publique et dans la prise de décision (la proportion de sièges occupés par des femmes dans le parlement national est de 6,1% en 2018).

Comme l'ensemble des PEID, les Comores sont particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique, accélérant la dégradation environnementale (érosion côtière, inondations, etc.) et menaçant ses principaux piliers socio-économiques, notamment l'agriculture, la pêche et l'écotourisme, mais aussi la construction et l'habitat, souvent précaire, ainsi que les infrastructures stratégiques (peu résilientes) de transport, d'approvisionnement en eau et énergie.

Suite à la réforme constitutionnelle de juillet 2018, le système politique de l'Union des Comores fondé sur le partage de pouvoir entre les différentes îles a été réformé. Avec la recentralisation du système qui reposait, depuis 2001, sur une grande autonomie des îles gérées par des gouverneurs avec une "relative" autonomie financière, des effets négatifs sur la stabilité du pays pourraient se manifester. L'élection présidentielle de mars 2019 a ouvert une crise post-électorale, aujourd'hui en voie d'apaisement.

Une croissance économique faible caractérise le pays, même si celle-ci a tendance à s'améliorer depuis 2015, passant de 1 % à 2,8 % en 2018, et soutenue par: (1) l'amélioration conjoncturelle de l'approvisionnement en électricité; (2) une activité et une concurrence accrues sur le marché des télécommunications; (3) l'augmentation des exportations; et (4) des transferts de fonds de la diaspora plus importants (passés de 17.1 % du PIB en 2015 à 18.6 % en 2017). Par contre, la croissance démographique a eu tendance à diminuer au cours des cinq dernières années, mais reste élevé, à environ 2,3 %. La balance commerciale est structurellement déficitaire en raison d'une base d'exportation réduite (girofle, ylang-ylang et vanille représentent 90 % des exportations à eux-seuls) et soumise à la forte variation des prix des produits agricoles, et d'une base d'importation large (hydrocarbures / riz et denrées agricoles / produits manufacturés / etc.). L'important déficit commercial est compensé en partie par d'importants transferts privés et officiels : les subventions extérieures, en particulier provenant du Moyen-Orient (5 % du PIB en 2017); les envois de fonds de la diaspora. Mais cela reste insuffisant. En effet, 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. Les projections démographiques indiquent que la population totale des Comores augmentera de 50 % et que la population active doublera au cours des 15 prochaines années, ce qui pose un défi majeur en termes de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et de gestion des pressions supplémentaires pesant sur la quantité limitée de terres et de ressources naturelles<sup>2</sup>.

Les Comores appartiennent à la « zone franc », ce qui garantit des règles prudentielles en matière de politique monétaire.

En ce qui concerne les finances publiques, les Comores sont confrontées à des contraintes budgétaires principalement dues à: (1) des recettes fiscales faibles - moins de 40 % des ressources totales du gouvernement; et (2) l'augmentation des dépenses budgétaires - entraînée par l'importante masse salariale de la fonction publique (environ 50 % du total des recettes).

La gestion de la dette est une préoccupation croissante, malgré les annulations de dettes du Club de Paris. Si le ratio dette/PIB (estimé à 28,8 % en 2017) reste faible comparé à celui de pays semblables, la soutenabilité de la dette dépend fortement de l'évolution des transferts et impose une gestion prudente, i.e. privilégier les prêts concessionnels.

Cette situation a un impact sur la capacité d'action des détenteurs d'obligation de mettre en place des politiques publiques orientées vers la réalisation des droits des personnes, l'amélioration de leurs conditions de vie, la réduction de la pauvreté et la garantie de l'égalité et de la non-discrimination.

## 1.2 Cadre stratégique de l'action (mondial, l'UE)

Ce projet s'inscrit dans le programme indicatif national (PIN) 2014-2020 du 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED) pour l'Union des Comores, signé en octobre 2015. En coordination avec le gouvernement, la France et les autres bailleurs, 3 secteurs de concentration adressant les priorités et objectifs nationaux définis dans la stratégie de développement national (SCA2D) sont retenus pour l'action du 11<sup>e</sup> FED. La gouvernance constitue l'un de ces trois secteurs de concentration et l'appui à la réforme des finances publiques constitue l'une des

---

<sup>2</sup> Banque Mondiale, Rapport n° 84095-KM Notes de politique sur les Comores : Accélération du développement économique dans l'Union des Comores Février 2014 Réduction de la pauvreté et gestion économique 1. Région Afrique, [http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/890801468026982197/pdf/840950WPOP1455000PUBLI\\_C00FRENCH0ACS.pdf](http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/890801468026982197/pdf/840950WPOP1455000PUBLI_C00FRENCH0ACS.pdf)

priorités retenues dans le secteur de la gouvernance. En outre, une stratégie conjointe de l'UE et de la France en Union des Comores (2015-2020) a été signée en octobre 2015 et met notamment l'accent sur la gestion des finances publiques.

Ce projet est en adéquation avec le *programme de développement durable à l'horizon 2030* et le nouveau *consensus européen pour le développement*: "Les finances publiques nationales sont essentielles à la mise en œuvre de l'agenda 2030 dans tous les pays (...)". Il s'inscrit également dans la réalisation des objectifs du *plan d'action pour l'égalité de genre* de l'UE (GAP II – 216-2020), notamment par l'objectif 6 sur le partenariat entre l'UE et les parties prenantes pour renforcer les capacités nationales pour promouvoir l'égalité de genre. Ce projet s'inscrit également dans le *programme d'action d'Addis-Abeba* et contribue à la mise en œuvre du document "*Collect More - Spend Better*". L'action s'inscrit ainsi dans le sens de l'*Alliance Afrique-Europe pour un investissement et des emplois durables*: "des mesures adéquates doivent également être prises pour résoudre des problèmes fondamentaux plus vastes liés à la gouvernance et ayant trait notamment à la solidité des institutions gouvernementales, à l'état de droit, à la transparence et au respect de l'obligation de rendre des comptes, de même qu'à la corruption et aux flux financiers illicites". Enfin, la gestion des finances publiques est l'une des priorités correspondant aux *objectifs de paix et de stabilité de Busan*.

### 1.3 Analyse des politiques publiques du pays partenaire/de la région

Le gouvernement comorien a placé la gouvernance au centre des priorités de la « stratégie de croissance accélérée et de développement durable » (SCA2D) 2015-2019 et la gouvernance est restée une des priorités de la SCA2D révisée (2018-2021), sous l'axe stratégique 3: « Consolidation de la gouvernance et promotion de l'État de droit ».

Suite à l'élection présidentielle de 2016, les nouvelles autorités ont affirmé leur volonté de réviser la SCA2D pour l'aligner à l'agenda 2030 pour le développement durable et l'agenda 2063 de l'Union africaine, mais également pour y inclure leurs priorités du développement en ligne avec l'ambitieuse vision du gouvernement de « faire des Comores un pays émergent à l'horizon 2030, respectueux des droits de l'Homme, de l'égalité de genre et promouvant l'État de droit ». Un objectif très ambitieux, qui nuit à la crédibilité de la stratégie dans son ensemble.

Sous l'axe stratégique 3, le renforcement de la gestion des finances publiques est un des résultats attendus pour améliorer la gouvernance économique et administrative (objectif stratégique).

A ce titre, la stratégie de réformes de la gestion des finances publiques (SR-GFP) 2010-2019 vise à doter la nation comorienne d'un système de gestion des finances publiques transparent, performant, conforme aux standards internationaux et respectueux de la répartition, telle que définie par la Constitution, des prérogatives entre les autorités centrales et insulaires. Le défi pour le gouvernement est maintenant de poursuivre et consolider les fonctions fondamentales de la gestion de finances publiques (GFP) dans le cadre d'une nouvelle constitution avec la recentralisation des pouvoirs financiers et de l'orienter davantage vers une gestion fondée sur les droits.

Il n'existe pas une ligne budgétaire spécifique au genre, néanmoins il existe beaucoup de fonds alloués à la réalisation des actions en faveur de la promotion du genre<sup>3</sup>. Une GFP sensible au genre serait un levier important pour lutter de manière efficace contre les discriminations et les violences basées sur le genre et promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes et des filles.

<sup>3</sup> [https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/Beijing25/comoros-beijing25\\_report.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/Beijing25/comoros-beijing25_report.pdf)



L'action proposée est donc en ligne avec les priorités du gouvernement comorien, qui est en adéquation avec les ODD, en particulier avec les ODD 16 et 17.

#### 1.4 Analyse des parties prenantes

Les détenteurs d'obligation sont diverses entités/agences au sein du ministère des finances, du budget et du secteur bancaire (MFBSB), des ministères sectoriels (fonction publique, éducation, santé) et les institutions de contrôle externe. En détail, en ce qui concerne l'appui à la mobilisation des recettes domestiques, les principaux bénéficiaires sont l'administration générale des impôts et des domaines (AGID) et la direction générale des douanes (DGD); en ce qui concerne l'appui à la programmation, l'exécution, le suivi et le contrôle du budget, les principaux bénéficiaires sont les administrations participant à l'ensemble de la chaîne et du processus budgétaire au niveau central et déconcentré (DG Budget – DGB; DG Comptabilité Publique et Trésor – DGCPT; Trésorier Payeur Général – TPG; DG Contrôle Financier – DGCF; Inspection Générale des Finances – IGF; DG Contrôle Marchés Publics – DGCMP; les nouvelles directions régionales (DR) des îles et trésoreries des îles), les sociétés d'état, les institutions du contrôle externe (notamment la section des comptes – SDC – de la Cour Suprême, et la Commission des finances de l'Assemblée nationale), et les ministères sectoriels (éducation et santé); en ce qui concerne la formation initiale et continue, les principaux bénéficiaires sont toutes les administrations financières et la fonction publique.

Le groupe cible est représenté par le personnel de toutes ces entités/agences, tandis que les bénéficiaires finaux sont les titulaires de droit: les femmes et les hommes, et plus particulièrement les groupes en situation de vulnérabilités. Un effort sera réalisé pour faire participer également à ce projet, à titre consultatif, d'autres parties prenantes, telles que les associations, notamment celles qui représentent les droits et intérêts des groupes en situation de vulnérabilité ainsi que le secteur privé.

Avec la réforme de la Constitution de juillet 2018, les domaines de compétences des administrations insulaires ont été réduits et les nouvelles directions régionales seront des services déconcentrés, répondant directement au MFBSB (pour son domaine de compétences). Compte tenu de l'importance des différentes modifications de l'organisation administrative prévues par la nouvelle constitution, il sera utile de disposer d'une feuille de route pour l'élaboration et la validation des textes d'application de la nouvelle constitution, clarifiant l'organisation des administrations et leurs missions.

#### 1.5 Analyse des problèmes/domaines d'appui prioritaires

Conformément à l'analyse du contexte, un appui technique dans le domaine de la gestion des finances publiques sera essentiel pour aider l'UdC à relever les défis budgétaires auxquels elle est confrontée et à promouvoir un développement durable et équitable, notamment à travers des interventions dans les domaines d'appui prioritaires suivants:

- **Mobilisation des ressources domestiques** : l'espace budgétaire a été limité au cours des dernières années par des recettes faibles et imprévisibles. La faible croissance et les faiblesses constantes de l'administration des recettes (en particulier de l'administration générale des impôts et des domaines (AGID)) ont maintenu les recettes fiscales à un niveau bas (environ 12 % du PIB en 2014-2016). Tandis que le recouvrement des recettes a fortement augmenté en 2017 (le gouvernement a réussi à augmenter les recettes totales de 13 % du PIB en 2016 à 15,5 % en 2017), ils n'ont pas atteint l'ambitieux objectif budgétaire supplémentaire. Les ressources internes manquantes ont été complétées par des financements extérieurs (environ 5 % du PIB), engendrant une préoccupation croissante sur la soutenabilité de la dette. Outre les faiblesses structurelles de l'administration fiscale, l'Union des Comores vient de ratifier

l'accord de partenariat économique (APE) avec l'UE et est dans le processus de négociation pour l'adhésion à l'OMC, ce qui devrait se traduire par une baisse importante des recettes douanières dans les prochaines années. A noter enfin que le gouvernement prévoit, avec l'appui de la Banque africaine de développement, de créer une agence comorienne des recettes, regroupant l'AGID et les douanes dans une structure unique.

Dans le cadre de la stratégie de développement nationale - SCA2D - et de la stratégie de réformes de la gestion des finances publiques (SR-GFP) 2010-2019, le gouvernement vise à une mobilisation efficace des ressources intérieures et extérieures, notamment par le renforcement de l'administration fiscale ainsi que des outils de mobilisation des ressources.

- **Programmation, exécution, suivi et contrôle budgétaire** : plusieurs fragilités sont mises en évidence dans l'analyse PEFA 2016 qui couvre la période 2013-2015. Malgré l'enregistrement de quelque progrès comme la création du compte unique du trésor (CUT) en 2015, "les fondements de la gestion des finances publiques aux Comores restent très fragiles et n'ont pas significativement évolué par rapport à l'évaluation PEFA 2013". Le budget de l'État manque toujours de crédibilité et transparence; le processus budgétaire manque de perspective pluriannuelle et il n'existe pas de réelle planification des dépenses; le budget et les rapports d'exécution budgétaires n'incluent pas toutes les opérations de l'administration centrale. Au niveau du contrôle interne, les procédures ne sont pas souvent respectées, les rapports d'activité des organismes de contrôle ne sont pas publics et les sanctions ne sont pas appliquées. En ce qui concerne le contrôle externe, les décisions de l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et de la section des comptes (SDC) ne sont pas suivies d'effets judiciaires, ce qui rend l'efficacité du système de contrôle très limitée.

Les dépenses salariales accaparent environ 50 % du total des recettes et concernant les dépenses d'investissement, l'administration se trouve souvent dans une situation de sous-exécution, liée à une large surestimation de ses dépenses, mais également à des capacités locales de réalisation limitées et à de fortes contraintes de trésorerie. En conséquence, il ne reste que peu de ressources pour répondre aux réels besoins de développement du pays.

Dans le cadre de la SCA2D et la SR-GFP (2010-2019), le gouvernement ambitionne d'améliorer l'efficacité et la transparence de la budgétisation des politiques publiques, d'améliorer les modalités d'exécution du budget, de responsabiliser et renforcer les administrations à toutes les étapes de la chaîne de la dépense et d'améliorer la cohérence, l'efficacité et la conformité aux normes internationales du système de contrôle national.

- Le projet vise aussi à renforcer les **faibles capacités des administrations financières**, à travers un appui à la formation initiale et continue des ressources humaines en charge de la gestion des finances publiques, pour répondre aux besoins de performance axée sur les résultats de l'administration comorienne. L'accélération du développement du capital humain est une des priorités du gouvernement et un des trois axes stratégiques dans la SCA2D. Une stratégie de réforme de la fonction publique a été réalisée et le gouvernement ambitionne de créer une école nationale d'administration (ENA) pour répondre au besoin de renforcer les compétences professionnelles de l'administration. Par le biais notamment de la formation, ce projet vise également à renforcer les capacités des ressources humaines sur la budgétisation sensible au genre et à encourager la participation des femmes dans la fonction publique et dans la prise de décision, qui est actuellement très limitée, et à promouvoir l'égalité de genre en Union des Comores.

- Enfin, le projet participera à la **lutte contre la corruption**, en particulier par le renforcement des mécanismes et des organes de contrôle externe et interne. Le pays a engagé des efforts dans la lutte contre la corruption avec notamment l'adoption, en septembre 2012, d'une stratégie

nationale et la création d'une commission nationale de prévention et de lutte contre la corruption, supprimée en 2017. Aujourd'hui, la lutte contre la corruption figure dans la SCA2D révisée, sous l'axe stratégique « Consolidation de la gouvernance et promotion de l'État de droit ». Cependant, les faiblesses des institutions de contrôle compromettent de facto la capacité du pays à lutter véritablement contre la corruption. Le pays était 144<sup>e</sup> (sur 180 pays) en 2018, avec un score de 27 points, au classement de l'indice de perception de la corruption de Transparency International.

## 2 RISQUES ET HYPOTHESES

<b>Risques</b>	<b>Niveau de risque (E/M/F)<sup>4</sup></b>	<b>Mesures d'atténuation</b>
Risque de dérive autoritaire après le referendum constitutionnel en 2018 et les élections présidentielles du 24 mars 2019.	M	Dialogue continue au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou et forte coordination entre tous les bailleurs de fonds pour garantir le respect des valeurs fondamentales de l'UE.
Absence de volonté politique des autorités de mettre en œuvre la SCA2D et la SR-GFP.	M	Dialogue au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou et dialogue sectoriel continue avec les autorités et les PTF.
Résistance aux changements de la part des directions au sein du MFBSB, notamment en matière de suivi budgétaire, contrôle externe et interne, lutte contre la corruption.	E	Dialogue continue pour faciliter l'approfondissement et l'appropriation des activités du projet de la part des toutes les parties prenantes; prise de conscience des professionnels de la gestion des finances publiques de la nécessité de poursuivre les actions.
Manque de clarté sur l'organisation de l'administration suite aux divers changements envisagés par la nouvelle constitution.	E	Dialogue au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou et dialogue sectoriel continue pour la préparation d'une feuille de route pour l'élaboration et la validation des textes d'application de la nouvelle constitution, clarifiant l'organisation des administrations et leurs missions.
Faible engagement des parties prenantes sur les questions « genre ».	M	L'action inclut les questions d'égalité entre les hommes et les femmes, notamment dans les activités de formation. Un dialogue continue assurera aussi l'engagement de toutes les parties prenantes sur les questions « genre » et facilitera l'appropriation du cadre logique, incluant notamment les indicateurs ventilés par sexe.

<sup>4</sup> Élevé (E), moyen (M), faible (F).

Faible capacité des ressources humaines en charge de la gestion des finances publiques pour la mise en œuvre des activités.	M	L'action prévoit déjà de renforcer les capacités du groupe cible, par une formation initiale et continue des ressources humaines en charge de la GFP. En plus, un système d'appui à la mise en œuvre du projet et de monitoring continue sera mis en place.
Faible coordination entre le MFBSB et les ministères sectoriels, ce qui peut limiter l'efficacité des activités et de réformes.	M	Les ministères sectoriels (notamment Fonction Publique, Education et Santé) font partie du groupe cible de l'action et le monitoring continu de l'action assurera la coordination entre les MFBSB et les ministères sectoriels.
<b>Hypothèses</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La situation politique actuellement tendue ne se traduit pas par une dérive autoritaire.</li> <li>▪ Continuité dans la volonté politique des autorités de promouvoir la bonne gouvernance à tous les niveaux de l'État ainsi que de poursuivre et consolider les fonctions fondamentales de la gestion des finances publiques (GFP), à travers la mise en œuvre de la SCA2D et la SR-GFP.</li> <li>▪ Appropriation des activités du projet par les acteurs du secteur de la GFP et coordination entre le MFBSB et les ministères sectoriels.</li> <li>▪ Clarification de l'organisation des administrations et leurs missions, suite aux différentes modifications prévues par la nouvelle constitution.</li> <li>▪ Engagement des parties prenantes sur les questions d'égalité entre les hommes et les femmes.</li> <li>▪ Soutien de l'opinion publique et de la société civile à la transparence et à la lutte anti-corruption.</li> </ul>		

### 3 ENSEIGNEMENTS TIRES ET COMPLEMENTARITE

#### 3.1 Enseignements tirés

Récemment, aucune action dans le domaine de la gestion des finances publiques n'a été mise en œuvre par l'UE. Les actions prévues sur le 11<sup>e</sup> FED et notamment le projet justice n'ont pas démarré en raison de l'absence des conditions préalables. A ce titre, l'action conjointe de l'UE avec la France représente une réelle valeur ajoutée. Le projet s'appuie principalement sur les enseignements tirés de l'aide de l'AFD fournie dans le cadre du « Programme de consolidation des administrations financières – PROCAF » (d'un montant limité de 800 000 EUR) démarré en 2017 et actuellement en phase de mise en œuvre. Ce programme a pour finalité la meilleure utilisation des fonds publics à travers, d'une part, une mobilisation des ressources fiscales intérieures plus forte et, d'autre part, l'amélioration de la transparence sur l'utilisation des fonds publics par le renforcement des acteurs de la commande publique. Le PROCAF cible en particulier le renforcement des capacités de l'AGID (administration générale des impôts et domaines), de la DGCPT (direction générale de la comptabilité publique et du trésor) et de la DNCMP (direction nationale du contrôle des marchés publics), notamment à travers des formations (formations au sein de l'AGID; formations sur les fondamentaux de la passation des marchés publics avec la DGCMP; ...) et de l'assistance technique (élaboration décret sur les pièces justificatives des dépenses des îles avec la DGCPT; diagnostic sur le fonctionnement de

SIMBA; ...). Ce projet va s'appuyer sur les enseignements du PROCAF, et accompagner la montée en performance des administrations financières.

Plusieurs analyses ont servi à éclairer la conception de l'intervention, comme l'évaluation PEFA de 2016, l'évaluation TADAT de 2016 et, pour ce qui concerne la composante d'appui à la formation initiale et continue des ressources humaines en charge de la gestion des finances publiques, « l'étude de faisabilité pour la création d'une école nationale d'administration en Union des Comores » réalisée par la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF).

### 3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Cinq bailleurs principalement travaillent sur la thématique gestion des finances publiques aux Comores : l'UE, la France, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le Fonds monétaire international (FMI). Etant donné que toutes les personnes en charge de la GFP ne sont pas basées aux Comores, des efforts supplémentaires de coordination sont nécessaires. A ce titre, l'action conjointe de l'UE avec la France assurera la complémentarité, la synergie et la coordination et, en plus, vise à renforcer l'efficacité de l'aide et à éviter une multiplication des projets en faveur des ministères comoriens qui augmenteraient les coûts de transaction. La stratégie conjointe de l'UE et de la France (actuellement l'unique État membre de l'UE représenté de manière permanente en UdC) met notamment l'accent sur la gestion des finances publiques, ce qui renforce encore plus les synergies dans le cadre de ce projet. Le projet sera articulé aussi avec les initiatives d'autres bailleurs, telles que le programme de la Banque mondiale en matière d'e-gouvernance : infrastructures numériques, télé-déclaration/télépaiement, e-registre du commerce, e-marchés publics; le projet de la Banque africaine de développement visant à appuyer la création d'une agence comorienne des recettes: rédaction du texte de loi, étude de faisabilité, fourniture d'équipements, déploiement système informatique; les missions ponctuelles d'AFRITAC en matière d'appui aux douanes, à la DG budget et en appui à la création de l'unité macro budgétaire; ainsi que l'appui de l'ENAP Québec à la mise en place d'un Master en gestion des ressources humaines dans la perspective de la création d'une école nationale d'administration (ENA).

## 4 DESCRIPTION DE L'ACTION

### 4.1 Objectif général, objectif(s) spécifique(s), produits attendus et activités indicatives

L'**objectif général** de l'action est d'améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, notamment la gouvernance économique et administrative.

L'**objectif spécifique** est d'améliorer la gestion des finances publiques en Union des Comores.

Les **produits attendus** sont:

- 1 - La mobilisation des recettes domestiques est renforcée.
- 2 - La programmation, l'exécution, le suivi et le contrôle du budget sont améliorés.
- 3 - Les administrations financières sont dotées en compétences techniques de façon durable.

**Activités** par résultat:

#### **Produit 1**

Les activités principales suivantes sont envisagées : i) réalisation d'un bilan complet du système de taxation et de son organisation; ii) production d'un plan de travail pluriannuel glissant; iii) développement d'outils de suivi, et d'aide à l'analyse pour améliorer le pilotage par la direction de l'AGID iv) actualisation (au besoin) du manuel de procédures fiscales; v)

faire évoluer la taxe sur la consommation et préparer si pertinent la mise en place de la TVA; la réalisation d'un bilan complet du système de taxation et de son organisation au début du projet permettra de définir les activités concrètes à mettre en œuvre par le projet; vi) évaluation des besoins de révision du code général des impôts et en fonction assurer sa révision; vii) revue des besoins au regard des textes juridiques.

La modernisation du système de taxation implique aussi la modernisation des outils, des règles et des procédures. Dans ce cadre, les activités suivantes pourraient être menées: viii) développement des interfaçages entre les applicatifs utilisés par les services fiscaux, douaniers et de la DGCPT (SIGIT, SYDONIA et SIMBA); ix) amélioration des procédures, notamment de contrôle et la professionnalisation du contrôle fiscal : méthodes de contrôle, cartographie des risques, etc. x) équipement informatique des services de l'AGID en complémentarité des acquis réalisés par la Banque africaine de développement.

Enfin, l'action prévoit des activités visant à élargir la base fiscale et à améliorer le recouvrement : xi) poursuite de la mise en cohérence des immatriculations NIF / NIP (numéro d'identification fiscale / provisoire); xii) amélioration du recouvrement des impôts sur la base du bilan du système de taxation; xiii) amélioration du fichier des contribuables/appuyer le travail de recensement des contribuables (poursuite des activités de géolocalisation menées à Moroni et puis élargir l'expérience) xiv) actions de sensibilisation, de transparence et de communication (campagnes de sensibilisation/développement d'outils de communication) sur l'usage des ressources collectées; xv) amélioration de la gestion des recours et contentieux.

## **Produit 2**

Les activités principales suivantes sont envisagées pour renforcer le pilotage de la mise en œuvre de réformes dans la gestion des finances publiques: i) réalisation d'une capitalisation/bilan de la mise en œuvre de la stratégie de réformes des finances publiques 2010-2019; ii) élaboration d'une nouvelle stratégie de réformes de la gestion des finances publiques (SR-GFP) assortie d'un plan d'action; iii) réalisation d'une évaluation PEFA.

L'action prévoit aussi la réalisation d'activités visant à renforcer l'organisation du travail budgétaire, notamment : iv) consolider/actualiser/compléter les procédures de programmation, d'exécution, de suivi, de reporting et de contrôle : revue des textes et de la réglementation; réalisation d'un état de lieu des diagnostics/études; réalisation d'un manuel de procédure budgétaire et comptable; élaboration d'un budget complet unique (notamment incluant les données des investissements publics et des financements des partenaires extérieurs); v) diagnostic et définition des circuits d'échanges de l'information, organisation du travail des comités de pilotage budgétaire; vi) activités d'amélioration de la collecte des données et de la production des comptes (à destination des décideurs et du public) : mise en place de l'agence comptable centrale du trésor (ACCT) rattachée à la DGCPT; amélioration de la gestion de la trésorerie; amélioration et adaptation des logiciels GISE (fonction publique) et SIMBA (chaîne de la dépense) et interfaçage des systèmes d'information (SIGIT (impôts), SYDONIA (douanes), SIMBA et GISE, BCC (Banque centrale des Comores)) pour permettre un pilotage plus dynamique du budget et de la trésorerie; systématiser la production des documents budgétaires nécessaires à la redevabilité de l'action de l'État et publication du budget; élaboration et publication d'un budget citoyen.

L'action prévoit d'améliorer la performance des administrations à travers un renforcement du contrôle. A ce titre, les activités suivantes sont envisagées : vii) équipement des services d'inspection et élaboration de manuels de procédures; viii) Développement d'outils et méthodes de contrôle interne et d'audit; ix) appui à la formation et aux échanges d'expériences des personnels des services en charge de ces audits et notamment l'inspection générale des

finances, et les services de l'AGID, la DGD et la DGCPT, ainsi que, à moyen terme, les corps de contrôle de certains ministères sectoriels (santé et éducation).

Enfin, l'action prévoit des activités visant à améliorer le contrôle budgétaire (interne et externe) – en appuyant la DGCF et la DNCMP, la section des comptes de la Cour Suprême et la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Les activités suivantes sont envisagées: x) poursuite des travaux pour la réalisation d'une nomenclature consolidée des pièces justificatives; xi) élaboration d'un guide des bonnes pratiques; xii) élaboration d'un manuel de procédure des contrôles pour la DNCMP; xiii) actions de sensibilisation et renforcement de capacités (dont formations) en matière de contrôle; xiv) appuyer l'élaboration d'un site internet pour la section des comptes de la Cour Suprême.

### **Produit 3**

Les activités principales suivantes sont envisagées : i) mise en place d'un dispositif de pilotage et d'administration des formations (tenant compte d'une intégration à la future ENA): mise en place d'une structure de pilotage; formation de l'équipe RH du MFBSB et des responsables de la filière de formation; revue des textes réglementaires; appui à l'étude financière; établissement de référentiels/fiches de postes et de compétences; plan de formation pluriannuel établi sur la base des besoins identifiés; développement de partenariats avec des structures de formation; démarche de certification; ii) organisation des filières de formations en finances publiques (initiale et continues et spécialisation métiers): élaboration des programmes de formation continue (socle commun et spécialisations métiers) et initiale (pour les nouvelles recrues et les mouvements internes); identification des personnes à former et mise en place de bilans de compétences; détermination des mécanismes d'évaluation et de suivi des agents formés; iii) constitution d'un pool de formateurs; iv) production des modules de formation, y compris des modules de formation sur la budgétisation sensible au genre et v) exécution des premières formations, avec l'objectif de former une « masse » d'agents en fonction et une première cohorte de nouvelles recrues.

Les activités du résultat 3 devront accorder une attention particulière à l'inclusion des femmes et promouvoir l'égalité de genre.

#### **4.2 Logique d'intervention**

La mobilisation et l'utilisation efficace des finances publiques nationales constituent de loin le moyen le plus important et le plus stable pour financer le développement durable<sup>5</sup>.

La logique d'intervention est qu'un système de GFP plus efficace pourrait aider l'Union des Comores à répondre à ses besoins en matière de développement, notamment en stimulant la croissance économique et en réduisant la pauvreté et les inégalités. Le projet vise en particulier à améliorer la disponibilité et la gestion des ressources internes de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques: qui passe par une meilleure mobilisation des ressources internes et une meilleure gestion et qualité des dépenses publiques.

En particulier, à travers la mobilisation des ressources domestiques, l'action vise à augmenter l'espace budgétaire du gouvernement, réduisant la dépendance des Comores vis-à-vis des financements des partenaires extérieurs et des envois de fonds de la diaspora, permettant une meilleure prévision et préparation budgétaire et réduisant les vulnérabilités aux chocs externes. Une meilleure préparation, exécution et contrôle budgétaires contribueront à réduire le poids de la masse salariale dans le cadre général des dépenses publiques, en assurant que les ressources supplémentaires sont utilisées de manière efficace et efficiente et consacrés aux investissements

---

<sup>5</sup> *Staff working document «Collect more-Spend better», octobre 2015.*

publics et à la prestation de services sociaux, pour répondre aux besoins de développement du pays. Le projet sera développé en tenant compte de la nouvelle recentralisation des pouvoirs financiers pour assurer une allocation plus efficace des ressources entre les Iles.

À ce titre, le premier volet du projet veut **renforcer la mobilisation des recettes domestiques** : l'administration fiscale et notamment l'AGID présente plusieurs faiblesses affectant les capacités d'identification et d'élargissement de la base des contributeurs et de recouvrement effectif des taxes. En outre, la signature récente de l'APE et l'adhésion prochaine à l'OMC devraient réduire les taxes douanières au cours des prochaines années. Le projet vise à appuyer l'amélioration de la performance de l'AGID en matière de collecte des recettes et préparer son intégration au sein de la future agence comorienne des recettes<sup>6</sup>. En effet, au-delà de la structuration de la nouvelle autorité qui sera financée dans le cadre d'un concours de la BAD, il apparaît indispensable que l'AGID soit plus performante pour un rapprochement efficace avec l'administration des Douanes.

Le second volet veut assurer une **utilisation meilleure et plus transparente des ressources publiques** : le système de GFP est très faible et la préparation et l'exécution du budget présentent plusieurs lacunes, strictement liées aux faibles capacités de l'administration, à l'absence de coordination, au contrôle insuffisant (interne et externe) et au niveau élevé de corruption. Il s'agira d'accompagner le ministère des finances, du budget et du secteur bancaire, les corps de contrôle externe (section des comptes de la Cour Suprême et Commission des finances de l'Assemblée nationale) et des départements de ministères sectoriels comme ceux de l'éducation et de la santé<sup>7</sup> dans une programmation, une exécution, un suivi et un contrôle du budget conformes aux priorités de développement du pays. Le projet accompagnera aussi la création et la structuration de corps / fonctions d'audit et contrôle interne dans le but d'améliorer la performance et la conformité des services.

Le troisième volet vise à **renforcer les capacités des administrations financières** : le projet vise à appuyer la formation initiale et continue des ressources humaines en charge de la gestion des finances publiques. Cet axe de travail viendra également en contribution au projet de création de la filière financière de la future école nationale de l'administration (ENA). Les autorités souhaitent en effet créer une école nationale d'administration permettant de répondre aux besoins de performances de l'administration comorienne et ont déjà réalisé une étude de faisabilité avec l'appui de la fondation pour le renforcement des capacités en Afrique. La priorité a été donnée aux filières et métiers relatifs aux finances publiques; le projet d'appui à la gouvernance financière dotera l'administration d'une structure de formation pérenne en finances publiques permettant aux agents de mieux exercer leurs métiers et se préparer à leurs évolutions.

#### 4.3 Intégration des questions transversales

Agir dans le domaine de la gouvernance est important pour surmonter une fragilité politique et économique durable, pour renforcer la résilience d'un État fragile comme l'Union des Comores. « Gérer les revenus et renforcer les capacités pour une prestation de services responsable et équitable » est l'une des priorités selon les objectifs de paix et de stabilité de Busan.

---

<sup>6</sup> Autorité unique et autonome qui regrouperait les administrations fiscales et douanières. Les autorités envisagent la création d'une Agence comorienne des recettes (projet de loi en cours de rédaction en vue d'une soumission à l'assemblée nationale en mai/juin, faisabilité et financement programmé sur financement de la BAD à partir de juin/juillet).

<sup>7</sup> Ces ministères ont été choisis car ils constituent un poids conséquent dans le budget national.



L'égalité entre les hommes et les femmes, l'environnement et le changement climatique bénéficieront d'une mobilisation accrue des recettes intérieures et d'une utilisation plus efficace des ressources de l'État. Renforcer le suivi et le contrôle budgétaire contribuera ainsi à améliorer le suivi et l'analyse de toutes questions transversales, ce qui pourra contribuer à une préparation des politiques publiques dans ces domaines plus cohérente.

Sur l'action climatique, améliorer les capacités à allouer et utiliser des financements, ainsi qu'à les suivre et à en rendre compte, pourra aussi permettre de crédibiliser les demandes d'accès aux fonds climatiques internationaux.

Plus concrètement sur le genre, ce programme encouragera la participation du personnel féminin aux formations initiales et continues, pour contribuer enfin à renforcer la participation des femmes dans la fonction publique et dans la prise de décisions.

#### **4.4 Contribution à la réalisation des ODD**

La présente intervention s'inscrit dans le programme des Nations unies de développement durable à l'horizon 2030. Elle contribue principalement à la réalisation progressive des ODD 16 (*promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous*) et 17 (*partenariats pour la réalisation des objectifs*), tout en contribuant aussi aux ODD 8 (*promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous*) et 10 (*réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre*). Les liens entre eux seront assurés dans le cadre d'une approche intégrée combinant un renforcement des institutions comoriennes au niveau central et déconcentré, pour une allocation plus équitable et transparente des ressources, notamment par l'appui à la mobilisation des recettes domestiques et à une meilleure gestion des dépenses et par la formation initiale et continue des administrations financières.

Le projet contribuera également à la réalisation de l'ODD 5, sur l'égalité des sexes et plus particulièrement à l'ODD 5.C, notamment par la promotion de la prise en compte du genre.

### **5 MISE EN ŒUVRE**

#### **5.1 Convention de financement**

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec le pays partenaire.

#### **5.2 Période indicative de mise en œuvre**

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 52 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision, ainsi que les contrats et les accords concernés.

#### **5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire**

S.O.

## 5.4 Modalités de mise en œuvre

La Commission veillera au respect des règles et des procédures pertinentes de l'UE pour l'octroi de financements à des tiers, notamment des procédures de réexamen s'il y a lieu, ainsi qu'à la conformité de l'action avec les mesures restrictives de l'UE<sup>8</sup>.

### 5.4.1 Gestion indirecte avec une organisation d'un État membre

La présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec l'Agence française de développement (AFD). Cette mise en œuvre implique toutes les activités du projet. L'entité envisagée a été sélectionnée sur la base des critères suivants : expérience de l'AFD dans la gestion de projets de gestion des finances publiques aux Comores, notamment avec le « Programme de consolidation des administrations financières – PROCAF » en cours. La France est le seul État membre présent aux Comores et cette coordination vise à renforcer l'efficacité de l'aide et à éviter une multiplication des projets en faveur des ministères comoriens qui augmenteraient les coûts de transaction. A ce titre, toutes les activités ont été formulées conjointement avec l'AFD.

Si l'entité envisagée doit être remplacée, les services de la Commission peuvent sélectionner une entité de remplacement sur la base des mêmes critères.

## 5.5 Critères d'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et de services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

## 5.6 Budget indicatif

	<b>Contribution de l'UE (en EUR)</b>	<b>Contribution de l'AFD (en EUR)</b>
Résultats 1-2-3 : Gestion indirecte avec l'Agence française de développement – voir section 5.4.1	2 950 000	5 000 000
5.9 Évaluation – 5.10 Audit	50 000	S.O.
5.11 Communication et visibilité	Couvert dans la contribution à l'AFD (250 000)	
<b>Totaux</b>		<b>8 000 000</b>

<sup>8</sup> [www.sanctionsmap.eu](http://www.sanctionsmap.eu) Il est à noter que la carte des sanctions est un outil informatique permettant de répertorier les régimes de sanctions. Les sanctions résultent d'actes juridiques publiés au Journal officiel (JO). En cas de divergence entre les actes juridiques publiés et les mises à jour sur le site web, c'est la version du JO qui prévaut.

## 5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

La maîtrise d'ouvrage (MOA) du projet sera confiée au ministère des finances, du budget et du secteur bancaire, compte tenu des orientations sectorielles du projet.

S'agissant d'un projet ambitieux de grande envergure, et compte tenu des capacités limitées de la maîtrise d'ouvrage, il est prévu de mettre en place une unité de gestion de projet (UGP) logée au sein du MFBSB avec pour principale mission de l'appuyer dans la bonne exécution technique et financière du projet. Un appel à candidatures national devrait être lancé pour constituer l'équipe de l'UGP. Elle sera composée d'un(e) coordonnateur (chef du projet), d'un(e) responsable administratif et financier, d'un(e) responsable de la passation de marchés, d'un(e) chargé(e) du suivi/évaluation, d'un(e) secrétaire et d'un(e) chauffeur. Un effort sera fait pour encourager la candidature des femmes.

En outre, les ambitions du projet, son contenu, les résultats qu'il vise à atteindre, le nombre « d'activités » qu'il implique de mener, leur technicité, complexité, conjugués aux délais de mise en œuvre, imposent de mobiliser de l'expertise technique de long et de court terme.

Il a été proposé en conséquence de recruter un opérateur avec une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en charge de la mobilisation de l'expertise technique court terme et de deux assistants techniques long terme.

Les deux assistants techniques long terme seront chargés :

- pour le premier, expert en finances publiques et gestion de projet, d'assister le coordonnateur du projet et d'animer sous sa responsabilité, les composantes 1 et 2 relatives à la mobilisation des ressources intérieures et à la chaîne de la dépense;
- le second, d'appuyer le responsable au sein de l'administration qui sera désigné par les autorités comoriennes pour mettre en place les filières de formation en finances publiques.

Un comité de pilotage du projet sera organisé avec une fréquence semestrielle et regroupera les principaux acteurs et bénéficiaires. L'UE et l'AFD y participeront en qualité d'observateurs.

## 5.8 Suivi de la performance et des résultats et rapports

L'AFD sera responsable de la supervision de l'action et informera l'UE régulièrement des résultats lors des rapports annuels et lors de réunions que l'UE et l'AFD pourront tenir de manière régulière. Le plan de suivi-évaluation élaboré et révisé tout au long du projet avec les autorités, servira au suivi de l'action. L'UE et l'AFD participeront au comité de pilotage du projet en tant qu'observatrices.

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire chargé de la mise en œuvre. À cette fin, le partenaire chargé de la mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (produits et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique (pour la modalité de projet) ou la liste du plan d'action stratégique ou de réforme du partenaire (pour l'appui budgétaire).

Les indicateurs relatifs aux ODD et, le cas échéant, les indicateurs définis d'un commun accord, par exemple dans le document de programmation conjointe, devront être pris en considération.

Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

## **5.9 Évaluation**

Eu égard à la nature de l'action, il sera procédé à une évaluation finale de la présente action, ou de ses composantes, commandée par la Commission.

Elle sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris pour la révision des politiques), en tenant compte en particulier du fait que d'autres actions futures dans le domaine de la gestion des finances publiques pourront s'appuyer sur les enseignements tirés de ce projet.

La Commission informera le partenaire chargé de la mise en œuvre au moins 2 mois avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire chargé de la mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts chargés de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et des documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et aux activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire chargé de la mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

Un ou plusieurs marchés de services d'évaluation pourront être conclus.

## **5.10 Audit**

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

Il est prévu qu'un ou plusieurs marchés de services d'audit pourront être conclus.

## **5.11 Communication et visibilité**

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations juridiques pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité, qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine.

En ce qui concerne les obligations juridiques en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités responsables. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base des exigences de communication et de visibilité applicables aux actions extérieures de l'Union européenne (ou de tout document ultérieur).

**APPENDICE – MATRICE INDICATIVE DU CADRE LOGIQUE**

	<b>Chaîne des résultats: principaux résultats attendus (au maximum 10)</b>	<b>Indicateurs (au moins un indicateur par résultat attendus)</b>	<b>Sources des données</b>	<b>Hypothèses</b>
<b>Impact (objectif général)</b>	Améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, notamment la gouvernance économique et administrative.	1. État de mise en oeuvre de la SCA2D 2. Ratio de la population en situation de pauvreté disposant de moins de 1,90 USD par jour (% de la population, désagrégé par sexe et âge)	- Rapports du gouvernement sur le progrès dans la mise en œuvre de la SCA2D - Rapports FMI/BM	<i>Sans objet</i>
<b>Effet(s) direct(s) [objectif(s) spécifique(s)]</b>	Améliorer la gestion des finances publiques en Union des Comores.	1.1 Montant des recettes collectées par l'AGID chaque année 1.2 Nombre de contribuables 1.3 Indicateur PEFA IP6 (ancienne version PEFA) : « Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire » (*) 1.4 Indicateur PEFA IP10 (ancienne version PEFA) : « Accès du public aux principales informations budgétaires » (*) 1.5 État de publication du budget de l'État 1.6 État de publication d'un budget citoyen	- Rapport annuel de l'AGID - Diagnostic PEFA 2016 - Diagnostic PEFA préparé pendant le projet (2024?) - Site du gouvernement	- La situation politique ne se traduit pas dans une dérive autoritaire  - Continuité dans la volonté politique des autorités de promouvoir la bonne gouvernance à tous les niveaux de l'Etat ainsi que de poursuivre et consolider les fonctions fondamentales de la gestion de finances publiques (GFP)  - Clarification de l'organisation des administrations et leurs missions suite aux divers changements envisagés par la nouvelle constitution

				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagement des parties prenantes sur les questions d'égalité de genre</li> <li>- Soutien de l'opinion publique et de la société civile à la transparence et à la lutte anti-corruption</li> </ul>
<b>Produits</b>	1.1 - La mobilisation des recettes domestiques est renforcée.	<p>1.1.1 Niveau de l'interfaçage, centralisation et fonctionnement des applicatifs utilisés par les services fiscaux, douaniers et par la DGCPT (SIGIT, SYDONIA et SIMBA).</p> <p>1.1.2 Indicateur TADAT D6-16 : « ampleur des mesures de vérification prises pour détecter les déclarations inexactes et dissuader les contribuables »</p> <p>1.1.3 État de mise en place d'un numéro d'identification fiscale unique</p> <p>1.1.4 Indicateur TADAT D1-1 : « pertinence et exactitude des informations relatives aux contribuables »</p> <p>1.1.5 Disponibilité d'un plan de communication et production de communications sur l'usage des ressources collectées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapports/ données des applicatifs (SIGIT, SYDONIA et SIMBA)</li> <li>- Diagnostic TADAT 2016</li> <li>- Évaluation ponctuelle sur les indicateurs TADAT retenus à la fin du projet</li> <li>- Rapport annuel de l'AGID</li> <li>- Plan de communication</li> <li>- Rapports du projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forte articulation avec le projet de création de l'agence des recettes</li> <li>- Coordination avec les appuis à l'AGID et aux logiciels (SIGIT en particulier) financés par la BAD</li> </ul>
	2.1 - La programmation, l'exécution, le suivi et le contrôle du budget sont améliorés.	<p>2.1.1 État d'un document de stratégie de réformes de la GFP, assorti d'un plan d'action pluriannuel</p> <p>2.1.2 État d'un budget unique pour la gestion budgétaire 2024</p> <p>2.1.3 Indicateur PEFA IP22 (ancienne version PEFA) : « Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes »</p> <p>2.1.4 État d'une cartographie des risques pour l'AGID, la DG Douanes et la DGCPT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Document de stratégie de réformes de la GFP et les rapports périodiques de la mise en œuvre</li> <li>- Documentation budgétaire/LF</li> <li>- Diagnostic PEFA 2016</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forte coordination entre le MFBSB et les ministères sectoriels (notamment éducation et santé)</li> <li>- Continuité dans la volonté politique en matière de</li> </ul>

		<p>2.1.5 Statut de la nomenclature des pièces justificatives (fin d'année 1 du projet).</p> <p>2.1.6 N. de marchés publics soumis à la DNCMP, notamment les marchés publics des sociétés d'État (et hors projets financés par les PTF) suite a la sensibilisation fait par l'action</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnostic PEFA préparé pendant le projet (2024?)</li> <li>- Cartographie des risques</li> <li>- Rapports de la DGCF et DNCMP</li> <li>- Rapports du projet</li> </ul>	transparence
	<p>3.1 - Les administrations financières sont dotées en compétences techniques de façon durable.</p>	<p>3.1.1 N. de fonctionnaires cadres formés et avec des connaissances/compétences acquises en gestion des finances publiques grâce au soutien de l'action <u>(H/F)</u></p> <p>3.1.2 N. de cadres supérieurs qui ont reçu une formation et avec des connaissances/compétences acquises en gestion des finances publiques grâce au soutien de l'action <u>(H/F)</u></p> <p>3.1.3 N. de personnes formées en formation initiale et avec des connaissances/compétences acquises en gestion des finances publiques grâce au soutien de l'action <u>(H/F)</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapports du projet</li> <li>- Rapports des administrations (MFBSB; FOP)</li> <li>- Site internet du MFBSB, de la FOP</li> <li>- Rapports/données logiciel GISE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiabilité du recensement des effectifs</li> <li>- Forte coordination entre le MFBSB et la FOP</li> </ul>





# FR

**CETTE ACTION EST FINANCEE PAR L'UNION EUROPEENNE**

## **Annexe 2**

de la décision de la Commission relative au programme annuel d'action 2019 en faveur de l'Union des Comores

### **Document d'action concernant le «Programme MSOMO NA HAZI, formation et insertion professionnelle dans l'Union des Comores»**

<b>1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS</b>	Programme MSOMO NA HAZI, formation et insertion professionnelle dans l'Union des Comores Numéro CRIS: KM/FED/040-262 Financé par le 11 <sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED)	
<b>2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation</b>	Union des Comores L'action sera menée à l'endroit suivant: la Grande Comore, à Mohéli et à Anjouan.	
<b>3. Document de programmation</b>	Programme indicatif national (PIN) 2014-2020 pour l'Union des Comores	
<b>4. Objectifs de développement durable (ODD)</b>	ODD principaux: ODD 4: éducation de qualité «Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie» ODD 8: travail décent et croissance économique «Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous» Autres ODD significatifs: ODD 5: égalité entre les sexes «Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles» ODD 10: réduire les inégalités ODD 13: prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions	
<b>5. Secteur d'intervention/domaine thématique</b>	Éducation/formation professionnelle	Aide au développement: OUI <sup>1</sup>
<b>6. Montants concernés</b>	Coût total estimé: 9 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 9 000 000 EUR	

<sup>1</sup> L'aide publique au développement doit avoir pour objectif essentiel la promotion du développement économique et du bien-être dans les pays en développement.

<b>7. Modalité d'aide et modalité de mise en œuvre</b>	Gestion indirecte avec l'Union des Comores			
<b>8 a) Codes CAD</b>	11330 Formation professionnelle 11430 Formation technique supérieure de gestion 32130 Développement des petites et moyennes entreprises			
<b>b) Principal canal de distribution</b>	Délégation UE/ordonnateur national			
<b>9. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)</b>	<b>Objectif stratégique général</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Objectif principal</b>
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre les hommes et les femmes et émancipation des femmes et des jeunes filles	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, maternelle, néonatale et infantile	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Marqueurs de la convention de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Objectif principal</b>
	Diversité biologique	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>
	<b>10. Programmes thématiques phares « Biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent »</b>	Développement humain: Composante 2 - Éducation, connaissances et compétences Composante 3 - Égalité des sexes, autonomisation des femmes et protection des femmes et droits des filles Composante 5 - Emploi, travail décent, compétences, protection et inclusion sociale Composante 6 - Croissance de l'emploi et engagement du secteur privé.		

## RESUME

L'action proposée vise à permettre à des jeunes hommes et femmes de 15 à 35 ans, particulièrement vulnérables face au chômage, d'accéder à des opportunités d'emploi ou d'auto-emploi en agissant sur l'offre de formation technique et professionnelle. À terme, cette action vise à soutenir la réduction de la pauvreté et une croissance économique de l'Union des Comores plus inclusive et durable.

Se basant sur les enseignements tirés des précédents programmes, l'action a pour objectif de faire évoluer durablement l'offre de formation pour mieux répondre aux besoins du marché de travail et opportunités d'auto-emploi, à travers une approche centrée sur l'insertion des apprenants. Il s'agit de construire un réseau de structures de formation performantes, s'appuyant sur des ressources humaines qualifiées, de nouvelles ressources financières, et des partenariats renforcés avec le secteur privé, les partenaires sociaux et la société civile. L'action

interviendra au niveau micro (trois pôles publics de formation), méso (adéquation formation-emploi dans chacune des trois îles) et macro (management et financement public-privé du système d'enseignement technique et de formation professionnelle national (ETFP), cadrage stratégique et légal). La formation et l'accompagnement des apprenants seront déployés à travers trois modalités: centres publics de formation professionnelle (offre améliorée et élargie), associations et secteur privé (micro-projets de formation) et encadrement de l'apprentissage. L'une des valeurs ajoutées de l'action est de mettre en œuvre la chaîne complète de formation et d'insertion professionnelle, la définition du projet professionnel et la formation humaine des jeunes («*soft skills*») à l'accompagnement vers l'insertion dans l'emploi et l'auto-emploi.

L'action est en phase avec la nouvelle alliance Afrique-Europe pour un investissement et des emplois durables, axe 2 - Investir dans l'humain en investissant dans l'éducation et les compétences - «améliorer le soutien au niveau national pour assurer l'adéquation entre les compétences et les choix de développement stratégiques pour chaque pays», et l'axe 3 – Renforcer l'environnement des entreprises et le climat d'investissement. L'action est également pertinente au titre de l'Agenda 2030 et contribuera à la réalisation des ODD 4, 5 et 8. Elle contribue aux priorités stratégiques du nouveau consensus européen pour le développement «notre monde, notre dignité, notre avenir», notamment sur les thèmes 2.1 humanité – développement humain et dignité et 2.4 prospérité – croissance et emplois inclusifs et durables.

## **1 ANALYSE DU CONTEXTE**

### **1.1 Description du contexte**

L'Union des Comores (UdC) est un pays fragile faisant partie du partenariat de Busan et des petits États insulaires en développement (PEID). Selon les critères de la Banque mondiale, en 2019 l'UdC est un pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), 42,4 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté national et environ 20 % de la population vit dans une pauvreté extrême (moins de 1,90 USD par jour). L'indice de développement humain (IDH) des Comores pour 2017 est de 0.503, ce qui place le pays à 165 sur 189 pays et territoires. Les niveaux d'inégalité sont élevés et similaires à la moyenne de l'Afrique Sub-Saharienne (ASS), avec un coefficient GINI de 45.3 en 2013.

Comme l'ensemble des PEID, les Comores sont particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique, accélérant la dégradation environnementale (érosion côtière, inondations, etc.) et menaçant ses principaux piliers socio-économiques, notamment l'agriculture, la pêche et l'écotourisme, mais aussi la construction et l'habitat, souvent précaire, ainsi que les infrastructures stratégiques (peu résilientes) de transport, d'approvisionnement en eau et énergie.

La croissance démographique reste élevée: la population devrait augmenter de 50 % dans les 15 prochaines années, avec un taux de fécondité est de 4,3. Or 50 % de la population a moins de 20 ans, ce qui crée de fortes tensions sur le système éducatif, les structures sociales et l'économie et génère des flux migratoires conséquents vers Mayotte et la France métropolitaine.

En termes de scolarisation, le taux d'achèvement du primaire est estimé à seulement 70 %, avec plus de 20 000 enfants en âge jamais scolarisés (environ 1 enfant sur 6). Le taux de déperdition va en s'aggravant au secondaire, avec un taux brut de scolarisation de 65 % au premier cycle et de 40 % au second (source: Bulletin éducation nationale). Le taux d'analphabétisme élevé des femmes (64,8 %) dans la classe d'âge 15-24 ans est préoccupant. 55 % des enfants non scolarisés de 6 à 14 ans sont des filles. Il persiste également des disparités filles-garçons à

l'école primaire et secondaire, et les taux d'abandon scolaire des filles à l'école secondaire sont alarmants<sup>2</sup>.

L'économie comorienne est fragile, largement tributaire des importations (hydrocarbures, riz et autres produits alimentaires et manufacturés), avec une base exportatrice réduite aux cultures de rente (ylang-ylang, girofle, vanille). La population est essentiellement rurale (70 %) et l'économie repose fortement sur l'agriculture (49 % du PIB). Elle mobilise 57 % de la population active (source: Université de Sheerbrooke), dépendant des cultures vivrières et de la pêche - largement autoconsommées - pour sa sécurité alimentaire. Le secteur des services occupe 29 % de la population active, et l'industrie est embryonnaire avec 14 %. L'environnement des affaires est dégradé (le pays est 164<sup>e</sup>/190 au classement *Doing Business*). Fortement dominé par l'informel (environ 72 % des emplois), le marché du travail ne peut absorber les entrants (seuls 4 actifs sur 10 s'insèrent sur le marché de l'emploi). Chaque année, 5 000 jeunes arrivent sur le marché du travail alors que 1 400 emplois sont créés (programme pays pour le travail décent (PPTD) 2016-2019). Un jeune sur deux est au chômage. Or la tranche d'âge des 15-29 ans représente plus de 400 000 personnes (et les moins de 14 ans près de 40 % de la population).

D'autre part, le travail temporaire, le secteur non formel et le chômage sont fortement féminisés. Malgré la mise en place de programmes de micro-crédits ouverts aux femmes, les mesures en leur faveur restent insuffisantes, leur accès au crédit est limité, d'autant que la majorité des femmes vit en zone rurale.

Dans ce contexte, la formation technique et professionnelle (FTP) - encore embryonnaire - est reconnue comme essentielle au développement des Comores. La Stratégie nationale de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) révisée 2018-2021 développe une vision des Comores émergentes à l'horizon 2030, alignée sur l'atteinte des ODD et sur l'agenda 2063 de l'Union africaine. Elle définit le renforcement des capacités des ressources humaines comme pilier pour la transformation structurelle de l'économie en vue de la réalisation d'une croissance économique forte, viable, durable, équitable et inclusive. Elle fixe l'objectif de «développer la formation technique et professionnelle en assurant la diversification des formations, de sorte à ce que le plus grand nombre de jeunes sortants du système soient préparés à entrer efficacement dans la vie active».

L'UE entend contribuer à l'émergence de l'Union des Comores par l'atteinte des objectifs de la SCA2D et participer activement à la transition du pays vers un État plus résilient, et plus équitable, tant sur le plan politico-institutionnel que sur le plan socio-économique, financier et environnemental (PIN 2014-2020).

## 1.2 Cadre stratégique de l'action (mondial, l'UE)

L'action contribue aux priorités stratégiques du nouveau consensus européen pour le développement «notre monde, notre dignité, notre avenir»<sup>3</sup>, thème humanité – développement humain et dignité (§21) «répondre aux besoins des enfants et des jeunes en termes d'éducation afin de promouvoir une citoyenneté responsable, de développer des sociétés durables et prospères et de stimuler l'emploi des jeunes». Elle s'inscrit dans l'engagement de consacrer

---

<sup>2</sup> Observations finales sur le rapport unique valant rapport initial et deuxième à quatrième rapports périodiques des Comores, adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, à sa cinquante-troisième session, tenue du 1<sup>er</sup> au 19 octobre 2012, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/COM/CO/1-4&Lang=Fr](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/COM/CO/1-4&Lang=Fr)

<sup>3</sup> JO C 210 du 30.6.2017.

20 % de l'aide publique au développement à l'inclusion sociale et au développement humain (§22) et de promouvoir la FTP, avec une attention particulière aux filles et aux femmes (§28): «faire en sorte que chacun ait les connaissances, les aptitudes, les compétences et les droits dont il a besoin pour vivre dignement, participer pleinement à la société en tant qu'adulte responsable et productif et contribuer au bien-être social, économique et environnemental de sa communauté». L'action adresse le rôle clé de la jeunesse (§32): «les jeunes sont des acteurs du développement et du changement [...]. Négliger l'éducation, l'emploi et les besoins sociaux et politiques des jeunes compromettra la réalisation des ODD et rendra les jeunes vulnérables à la criminalité et à la radicalisation [...]. L'UE et ses États membres mettront l'accent sur des mesures concrètes visant à répondre aux besoins spécifiques des jeunes, en particulier des jeunes femmes et des filles, en augmentant les emplois de qualité et les possibilités d'entrepreneuriat, au travers de politiques efficaces en matière d'éducation, de formation professionnelle et de développement des compétences». L'action répond aussi aux priorités du thème 2.4 prospérité – croissance et emplois inclusifs et durables.

L'action s'aligne sur les priorités et les objectifs du Plan d'action pour l'égalité de l'UE (GAP II), notamment la priorité 3 pour l'autonomisation économique et sociale des femmes et des filles, et plus particulièrement l'objectif 13 «égalité quant à l'accès des filles et des femmes à tous les niveaux d'une éducation de qualité et à une formation professionnelle non discriminatoire»<sup>4</sup>.

L'action s'inscrit également dans la nouvelle alliance Afrique-Europe pour un investissement et des emplois durables<sup>5</sup>, en particulier dans l'axe stratégique 2 - investir dans l'humain en investissant dans l'éducation et les compétences (actions 4 et 5). Elle est cohérente avec le Compact de l'UE pour la croissance et l'emploi aux Comores en orientant l'offre de formation professionnelle – publique et privée - vers le renforcement des secteurs porteurs de croissance, notamment l'agri-business, le tourisme et les infrastructures.

La formation technique et professionnelle est l'un des trois secteurs de concentration du 11<sup>e</sup> FED. L'action s'inscrit dans l'objectif global de renforcement du capital humain en lien avec les besoins du marché de travail comorien et des secteurs à potentiel de croissance, et l'objectif spécifique d'amélioration de l'offre, la qualité et la gouvernance de la formation technique et professionnelle pour une meilleure employabilité et insertion professionnelle des sortants.

Cette action veillera également à renforcer les engagements internationaux des Comores, notamment en matière d'égalité entre les sexes et de lutte contre toutes les formes de discriminations envers les filles et les femmes (CEDEF), en matière de lutte contre les discriminations raciales (CERD), sur les droits des enfants (CRC) et sur les personnes en situation de handicap (CRPD). Elle veillera également à asseoir les engagements pris dans le cadre des conventions régionales sur les droits humains<sup>6</sup>.

### 1.3 Analyse des politiques publiques du pays partenaire/de la région

La loi d'orientation de 2013 précise que «le droit individuel à la formation et d'une manière générale le droit à la formation technique et professionnelle est garanti par l'État à chacun afin

<sup>4</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/gap\\_ii-staff-working-document-gender-2016-2020-20150922\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/gap_ii-staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf)

<sup>5</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil - Communication relative à une nouvelle alliance Afrique - Europe pour un investissement et des emplois durables: hisser notre partenariat pour l'investissement et l'emploi au niveau supérieur. COM(2018) 643 du 12.9.2018.

<sup>6</sup> Les Comores ont à ce titre ratifié la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, le protocole de Maputo sur les droits des femmes, la charte africaine sur les droits et le bien-être des enfants.

de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation, de faciliter son insertion harmonieuse dans le tissu socio-économique». La loi introduit aussi le principe de partenariat public-privé dans la gestion et la mise en œuvre de la formation technique et professionnelle. Le décret N° 14-057 l'entérine et définit les modalités de la participation des partenaires sociaux dans «l'équipe nationale de pilotage» de la FTP.

Cependant le cadre règlementaire doit encore être opérationnalisé par une série de neuf décrets qui demeurent en instance de signature depuis 2016. La finalisation desdits décrets concomitamment au démarrage du projet donnera un signal fort quant à la volonté du Gouvernement de mise en œuvre effective de sa politique et facilitera l'exécution de la présente action.

Le principe du droit à la formation notamment professionnelle, stipulé dans le cadre législatif se décline dans des documents stratégiques cohérents avec lesquels l'action est alignée: SCA2D, Stratégie de développement de la formation technique et professionnelle (SDFTP), politique nationale de l'emploi (PNE), plan Emploi décent et plan de transition du secteur de l'éducation (PTSE).

La SCA2D 2015-2019 reconnaît que le faible niveau du capital humain constitue une menace à la cohésion sociale et à toute initiative de développement durable. L'étude de fragilité (*Peace Building and State Building Goals* (PSG) 4 «fondements économiques») souligne le taux de chômage élevé, surtout parmi les jeunes, l'insuffisance de structures de formation professionnelle ainsi que l'inadéquation entre formation et besoins du marché de l'emploi. L'axe 2 de la SCA2D révisée 2018-21 vise ainsi l'accélération du développement du capital humain et la promotion du bien-être social. L'objectif stratégique N°8 est d'accroître l'offre et améliorer la qualité de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle (pour une meilleure employabilité) et N° 9 de promouvoir l'emploi décent (et l'inclusion sociale des couches vulnérables), la protection sociale, la jeunesse et les sports.

La SDFTP s'articule autour de quatre axes: (i) accès et équité (diversifier l'offre de formation technique et professionnelle, l'adapter au marché de l'emploi et en accroître l'accès équitable); (ii) performance et qualité (améliorer la performance et la qualité du service); (iii) financement (élargir et diversifier les sources durables de financement); (iv) gestion/gouvernance/partenariat (consolider et mettre en œuvre le cadre politique, institutionnel et législatif de la FTP fondé sur le partenariat public – privé). La FTP y repose sur cinq principes fondamentaux (partenariat public-privé, autonomie des îles, décentralisation, ouverture au marché du travail, égalité des genres).

La PNE repose également sur quatre piliers: (i) développement des compétences et employabilité du capital humain (dont la refondation et la généralisation de l'ETFP, l'implication du milieu professionnel, l'accompagnement des jeunes dans l'insertion); (ii) promotion sectorielle de la création d'emplois par la croissance rurale durable, la promotion des petites et moyennes entreprises (PME), l'amélioration de l'emploi public; (iii) soutien à l'emploi des jeunes et des femmes (dont l'auto-emploi, l'entrepreneuriat féminin et les coopératives); (iv) renforcement de la gouvernance.

Le PTSE 2017-2020, endossé par l'UE et les partenaires de l'éducation, souligne que «l'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP) constituent un enjeu structurel fort pour diversifier le système éducatif selon les potentialités économiques du pays et pour l'articulation entre l'offre publique et l'offre privée, en ligne avec la SDFTP».

L'action proposée contribue directement à chacune des stratégies ci-dessus et met l'accent de surcroît sur l'appui à l'insertion des formés, encore peu valorisée par le système de l'ETFP.

#### 1.4 Analyse des parties prenantes

Selon la loi d'orientation, la politique de la FTP est sous la responsabilité de l'État, garant de la qualité de la FTP, des niveaux de qualification professionnelle ainsi que des titres et diplômes décernés. Le ministère en charge de la FTP pilote le système par ses services centraux et déconcentrés en étroite collaboration avec le ministère de l'éducation nationale et en complémentarité avec les différents ministères en charge de l'économie, l'emploi ou d'autres départements ministériels disposant de structures de FTP (art 12 et 13). Deux ministères distincts ont ainsi aujourd'hui l'ETFP dans leurs attributions. Le ministère de la jeunesse, de l'emploi, du travail, de la formation et de l'insertion professionnelle, des sports, des arts et de la culture (MJETFIP) assure le pilotage de l'ETFP à travers une Direction de la FTP dynamique mais réduite (animation d'une équipe nationale partenariale de la FTP, production des référentiels, formation de conseillers en insertion et formation...). La maison de l'emploi accompagne de jeunes porteurs de projets et héberge un système pilote informatisé sur la gestion de l'emploi (SIGE), faisant le lien entre les demandeurs d'emploi- l'offre de formation et les offres d'emploi, mais pas encore opérationnel. Le ministère de l'éducation nationale (MEN) a en charge la gestion de l'ensemble des personnels éducatifs, dont ceux des cinq établissements publics de FTP, ciblés par l'action. Il coordonne l'inspection générale, aujourd'hui concentrée sur les filières générales, mais qui a vocation à intégrer l'ETFP.

Les chambres de commerce et d'agriculture (CCIA), les partenaires sociaux et organisations du secteur privé (mouvement des entreprises comoriennes (MODEC), nouvelle organisation patronale des Comores (OPACO), association «Entreprendre au féminin – océan Indien-Comores»(EFOI-COM), des artisans, syndicat de salariés (Caisse des travailleurs comoriens (CTC)), association des consommateurs et usagers des TIC (ACTIC), etc.) participent dans le pilotage du secteur au sein de «l'équipe nationale de pilotage» comme stipulé par le décret 14-057. Ils ont participé à la définition de l'action et seront impliqués dans celle des activités, à leur mise en œuvre et à leur évaluation.

Le secteur bancaire, notamment les institutions de microfinance (IMF), les mutuelles d'épargne et de crédit des Comores (MECK) et réseau Sanduk («coffre»), sera sollicité pour financer les projets d'entrepreneuriat et auto-emploi des sortants de la formation. Des partenariats seront conclus afin d'accompagner l'élaboration de business plan «bancables».

Les autres bailleurs de la FTP et de l'emploi (l'Agence française de développement (AFD), la région Réunion, le Bureau international du travail (BIT), la Banque mondiale et les nouveaux entrants) seront intégrés aux commissions– ayant vocation à servir de comité de pilotage de tout projet touchant la FTP – dans l'optique de promouvoir la coordination, les synergies et la viabilité des structures et activités.

Trois groupes cibles sont visés prioritairement par l'action:

- Les titulaires des droits: les bénéficiaires finaux de la formation et de l'accompagnement vers l'insertion – soit environ 5 000 jeunes de 15-35 ans, dont 40 % de jeunes femmes.
- Les détenteurs d'obligation: les acteurs publics de l'ETFP (bénéficiaires directs): services des deux ministères (MEN et MJETFIP) et les trois pôles de formation ciblés (Institut universitaire de technologie (IUT) à la Grande Comore, l'École nationale technique et professionnelle (ENTP) et l'École nationale de la pêche et la marine marchande (ENPMM) à Anjouan, centre de Wanani à Mohéli). D'autres structures de formation partenaires pourront être impliquées.
- Les organisations de la société civile, les centres de formation professionnelle (CFP) privés et les opérateurs économiques bénéficieront de subventions pour la formation et d'insertion, de l'apprentissage encadré et de la capitalisation et la diffusion d'outils et d'expériences

avec une attention portée aux organisations de la société civile qui représentent les droits des femmes et des groupes en situation de vulnérabilité.

De manière indirecte, les employeurs formels et informels bénéficieront de ressources humaines mieux formées, notamment pour l'entrepreneuriat agricole et en milieu rural, le bâtiment, la construction ainsi que les corps de métiers de l'artisanat qui s'y rapportent (plomberie-menuiserie-électricité –maçonnerie), les nouvelles technologies.

### **1.5 Analyse des problèmes/domaines d'appui prioritaires**

Les besoins de la FTP comorienne sont considérables. L'offre actuelle est doublement défailante sur l'accès et la qualité. Seuls cinq centres de formation professionnelle (CFP) publics sont actuellement opérationnels et accueillent environ 840 apprenants par an. Avec près de 7 500 jeunes (soit 80 % des effectifs de l'ETFP), le secteur est dominé par l'apprentissage traditionnel informel, qui s'exerce sous la supervision de maîtres ou «fundis»- dans des ateliers non normés ni sécurisés, sans référentiel de compétences, ni certification. Dans les CFP, les référentiels sont souvent dépassés, le temps de pratique et de stage est très limité – voire inexistant, et nombre d'enseignants maîtrisent mal leur enseignement technique et la pédagogie nécessaires. Le recrutement des chefs d'établissement public ne répond pas à des prérequis de compétences, et peu de CFP disposent d'une gouvernance claire et d'un projet d'établissement. La formalisation d'un cadre de certification a été amorcée avec l'appui du 10<sup>e</sup> FED, mais non finalisée, donc les certifications existantes ne sont pas encore standardisées, les quelques normes non appliquées et les curricula de formation non harmonisés. En conséquence, le niveau des sortants de l'ETFP est globalement faible, inégal et répond mal aux besoins du marché du travail.

Les jeunes, qu'ils aient quitté tôt le système scolaire ou qu'ils aient poursuivi une formation académique supérieure, ne sont pas davantage préparés à l'acquisition des savoir-être nécessaires pour s'insérer sur le marché du travail. L'auto-emploi et micro-entrepreneuriat, qui constitue la principale perspective d'insertion réaliste n'est pas ou peu promu, ses codes non enseignés. Les jeunes femmes, minoritaires dans l'ETFP, sont davantage affectées par le chômage même si parallèlement il existe un entrepreneuriat féminin dynamique et revendicatif (EFOI-COM) – doté d'une direction ministérielle. Il n'y ni dispositif pour orienter en amont, ni suivre les formées en aval pour les accompagner vers l'insertion professionnelle.

Le coût unitaire de l'ETFP aux Comores serait 2,6 fois plus élevé que la moyenne régionale. L'éducation représente 19 % du budget public en 2018 contre 29 % en 2008. La FTP représente une part infime du budget de l'éducation (2,3 %, contre 5,5 % au niveau régional). Le sous-financement se reflète par un manque de ressources humaines et logistiques dédiées – générant des dysfonctionnements dans le suivi des réformes. Ainsi 9 décrets sur 12 –jugés essentiels pour le développement de la FTP – ne sont pas signés depuis 2016. Si l'État couvre à 63 % les dépenses de l'éducation, il s'agit à 97 % des dépenses de fonctionnement, dont 82 % affectés aux dépenses salariales. Les dotations octroyées aux Centres sont insuffisantes et irrégulièrement décaissées. Les CFP souffrent donc d'un manque de soutenabilité financière, sans les dotations nécessaires pour acquérir les consommables et matières requis par la pratique technique. Ils ne développent pas non plus d'activités génératrices de revenus (AGR), qui amélioreraient leur autonomie. L'insuffisance du budget de l'État rend les financements des PTF d'autant plus décisifs pour atteindre les objectifs sectoriels.

La valeur ajoutée de l'UE dans l'action repose sur les acquis, dynamiques initiées et leçons apprises issus des projets éducation, menés aux Comores sur deux FED successifs (9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup>) en vue d'accroître l'accès et la qualité de l'enseignement ainsi que le pilotage sectoriel – multipartite – intégrant la société civile – voire le secteur privé (pour l'ETFP).



## 2 RISQUES ET HYPOTHESES

Risques	Niveau de risque	Mesures d'atténuation
Turn over des ministres et des hauts cadres responsables. Manque de coordination entre ministères. (problème rencontré sur les précédents programmes).	Élevé	Déployée à plusieurs niveaux (national/insulaire/local), l'action sera moins impactée par les changements au niveau central. Un effort accru de communication avec les partenaires rendra l'action moins dépendante des personnes.
Faible contribution du gouvernement au financement de l'ETFP. Retards de validation et mise en œuvre de documents officiels.	Élevé	La contribution financière du gouvernement est ciblée sur l'existant et vise un accroissement progressif de la dotation aux CFP. Les activités de valorisation mettront en exergue positivement l'engagement de l'État. Une Commission nationale multipartite suivra l'ensemble des actions.
Engagement inégal des autorités dans les activités formation et insertion professionnelle (FIP) (gouvernement, MJETFIP, MEN, gouvernorats et directions insulaires). Manque d'appropriation par le MEN.	Élevé	L'action est déclinée par île et pôle de formation, avec des correspondants régionaux, près du terrain. Au niveau central, la gouvernance unique et collégiale de la FIP (commission) favorisera la concertation et la régulation entre acteurs.
Résistance au changement. Nominations de responsables et enseignants n'ayant pas les compétences ou la motivation nécessaires.	Élevé	Lors de l'identification, ce point a été abordé à haut niveau. Les freins et facteurs de changement, notamment politiques et culturels, ont été intégrés dans la conception et le contenu de l'action. Le renforcement des compétences et les structures de coordination réduisent ce risque.
Réticence des opérateurs privés et bancaires à s'investir dans l'action et soutenir l'entrepreneuriat des jeunes.	Moyen	La conception de l'action a fait l'objet d'une large démarche participative, incluant le secteur privé, qui sera représenté dans les commissions au niveau national et régional.
Manque de stratégie spécifique et résistances (sociales et culturelles) pour l'intégration des filles et des femmes ainsi que des groupes en situation de vulnérabilité (personne ayant un handicap par exemple) dans l'action (tant du côté des élèves que du côté des enseignants).	Élevé	L'action veillera à mettre en place un plan d'action genre et diversité qui reposera sur: <ul style="list-style-type: none"> <li>– un état des lieux genre et diversité,</li> <li>– sensibilisation et formation des acteurs concernés,</li> <li>– accompagnement par des expertises genre et diversité,</li> <li>– mesures spécifiques pour l'inclusion des femmes, des filles et des groupes en situation de vulnérabilité.</li> </ul>

## Hypothèses

- ✓ Le gouvernement s'investit **politiquement**, en assurant un copilotage harmonieux entre ministères de l'ETFP, en signant et appliquant les décrets, en nommant des responsables en fonction de leurs compétences, et en promouvant la FIP.
- ✓ Le gouvernement s'investit **financièrement**, en versant régulièrement les salaires, en ouvrant et finançant de nouveaux postes (CFP de Wanani, conseillers d'orientation et d'insertion...) et en accroissant progressivement la dotation aux CFP.
- ✓ Le gouvernement maintient sa politique d'ouverture vers les partenaires sociaux et le secteur privé, avec un dialogue basé sur une écoute mutuelle, débouchant sur des réalisations concrètes.
- ✓ Le gouvernement s'engage dans la mise en place d'un fonds de la FTP multipartite.
- ✓ Les opérateurs privés, la société civile et le secteur bancaire s'engagent dans le dialogue avec le gouvernement pour la mise en œuvre du programme.

### 3 ENSEIGNEMENTS TIRES ET COMPLEMENTARITE

#### 3.1 Enseignements tirés

Les missions de monitoring et évaluation ont souligné la nécessité de consolider les acquis du 10<sup>e</sup> FED afin d'enclencher des effets durables sur l'accès à l'emploi et l'entrepreneuriat des jeunes. Des avancées décisives ont été initiées en termes de compétences publiques (cadre juridique, stratégique, expertise, infrastructures et équipements) et de dynamique de pilotage et co-construction participative publique-privée de l'offre de formation (mise en place d'une équipe nationale, formation de conseillers, élaboration de nouveaux curricula de formation, subvention à des micro-projets FIP de la société civile, conception d'un système d'information et de gestion de la formation et emploi (SIGE), appui matériel, etc.). En résulte une émulation des parties prenantes publiques et privées, sur laquelle construire. Néanmoins, le processus d'institutionnalisation de la gouvernance partenariale de la FTP reste inachevé et doit être opérationnalisé à tous les niveaux. L'expérience a ainsi montré que c'est au niveau micro, au sein des Centres de formation publics et privés que s'obtiennent les résultats concrets en terme d'insertion à l'emploi des jeunes et qu'il est donc clé d'y déployer les bonnes pratiques de gestion interne, adaptation des curricula et suivi des apprenants, ainsi que des mécanismes pour veiller à l'inclusion des femmes et des groupes en situation de vulnérabilité.

Parmi les bonnes pratiques, la dynamique participative génère une forte appropriation, de même qu'un comité de pilotage réunissant secteur public et société civile, l'octroi de subventions aux micro-projets, et le renforcement de capacités des acteurs. Parmi les leçons apprises, la gestion indirecte privée s'est avérée peu adaptée générant retards, ruptures de trésorerie, perte de crédibilité du projet. La mobilité des responsables est source de perte de sens et mémoire institutionnelle et un fort engagement et soutien politique en haut lieu s'avère nécessaire pour finaliser les réformes. Mesurer les impacts en continu, prévoir une stratégie de sortie, mieux intégrer le MEN à l'action, renforcer la collaboration entre ministères, s'adapter en cours de mise en œuvre, prolonger le suivi terrain, intégrer un volet maintenance et anticiper le recrutement de chefs d'établissement et ressources humaines compétentes sont les autres leçons apprises.

#### 3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

La programmation conjointe du 11<sup>e</sup> FED pour les secteurs sociaux prévoyait que l'UE intervienne sur le secteur de l'éducation et la formation professionnelle, et la France sur la santé. Néanmoins, la France devrait octroyer en 2019 une nouvelle enveloppe de 150 000 000 EUR aux Comores, dont près de 60 000 000 dévolus à la formation et insertion, en sus de

financements déjà complémentaires à l'action (pour les secteurs privé, bancaire, rural). En juin 2019, l'AFD a octroyé une Facilité emploi de 4 000 000 pour renforcer la maison de l'emploi notamment et financer des initiatives entrepreneuriales en milieu rural. Deux projets, l'un de 6 000 000 EUR sur l'éducation de base (écoles primaires et collèges) et l'autre de 10 000 000 sur la FTP et insertion, devraient démarrer dès 2020. L'UE et l'AFD ont ainsi convenu d'aligner leurs interventions et un pilotage coordonné des projets est envisagé au sein d'une Commission nationale orientation formation et insertion professionnelle.

La région Réunion, qui soutient la maison de l'emploi, la chambre de commerce via des financements UE-INTERREG, a été aussi associée à la conception de l'action. Des complémentarités sont envisagées avec des CFP de l'océan Indien (notamment Réunion et Mayotte).

Des synergies seront recherchées avec d'autres interventions connexes dans l'emploi ou l'appui aux secteurs porteurs de croissance (agriculture/bâtiments en travaux publiques (BTP)/tourisme...) de l'UE (dans le cadre des accords de partenariats économiques) et du système des Nations unies (Banque mondiale, BIT, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)...). Le Gouvernement aurait notamment initié des discussions pour un projet de 16 000 000 EUR en partenariat avec un grand groupe hôtelier (Armada holding) pour construire un centre de formation aux métiers du BTP et de l'hôtellerie en Grande-Comore.

#### **4 DESCRIPTION DE L'ACTION**

##### **4.1 Objectif général, objectif spécifique, produits attendus et activités indicatives**

**L'objectif global de l'action** est de contribuer à la réduction de la pauvreté en soutenant la transition des Comores vers une économie plus inclusive et durable.

**L'objectif spécifique de l'action** est de renforcer l'accès au marché du travail et offrir des opportunités d'auto-emploi pour les jeunes Comoriens, hommes et femmes de 15-35 ans.

**Produit escompté 1:** des parcours intégraux de formation et d'insertion sont élaborés et, standardisés et les apprenants sont accompagnés.

**Produit escompté 2:** les capacités des acteurs publics de l'ETFP sont renforcées, de façon partenariale, au niveau régional et national.

**Produit escompté 3:** des initiatives de formation et d'insertion professionnelle portées par la société civile et le secteur privé sont soutenues.

**Produit escompté 4:** une gouvernance multipartite de l'ETFP fonctionne et expérimente le financement public-privé de la FIP, s'appuyant sur des expériences capitalisées par un réseau des acteurs FIP.

##### **Principales activités**

**P1 Parcours intégrés de formation et d'insertion:** En termes d'accès des jeunes à l'emploi, l'action vise à articuler l'ensemble du parcours de formation autour de l'accompagnement des apprenants vers l'insertion, intégrant: (i) une formation humaine (*soft skills*) ancrée sur la culture comorienne; (ii) l'accompagnement pour développer un projet professionnel (avec en amont de l'orientation); (iii) une formation technique de qualité, adaptée aux opportunités économiques et axée sur la pratique (60 % du temps de formation); (iv) une formation à

l'entrepreneuriat assortie d'une expérimentation; (v) un appui à la mobilisation de financements pour le démarrage de l'activité (kit ou montage de dossiers de prêt auprès des IMF); (vi) une mise en relation avec des employeurs potentiels; (vii) un accompagnement à la mise en œuvre des projets individuels ou collectifs jusque 18 mois après la formation; (viii) un partage et une capitalisation des expériences. Les activités visées sont à titre indicatif:

→ **AI.1 Concevoir les parcours d'orientation, de formation humaine et entrepreneuriale** – incluant (i) l'élaboration de fiches métiers pratiques et de témoignages de professionnels permettant aux jeunes de mieux s'orienter et de définir leur projet professionnel; (ii) la construction de l'ensemble du parcours des jeunes, de leur orientation à leur insertion durable; (iii) l'élaboration et intégration de modules de formation humaine et entrepreneuriales dans les cursus de formation.

→ **AI.2 Concevoir des référentiels de formation technique communs** à l'ETFP incluant: (i) l'élaboration et diffusion de nouveaux référentiels complémentaires à ceux existant pour la standardisation des cursus (référentiels de formation, d'évaluation, pédagogique, logistique et pédagogique); (ii) la formalisation du processus d'homologation et certification des CFP en lien avec les commissions chargées notamment d'établir le cadre national de certification.

→ **AI.3 Accompagner l'insertion** des apprenants, incluant: (i) la définition des modalités de sélection et d'accompagnement des primo-entrepreneurs (montage de projet, recherche de financement, démarrage d'activité) sur 18 mois; (ii) l'identification de prestataires pour accompagner les apprenants souhaitant démarrer une activité économique; (iii) la contractualisation de partenariats pour le financement des activités économiques.

→ **AI.4 Action transversale pour la prise en compte du genre** et de la diversité dans les parcours intégrés de formation et d'insertion: (i) état des lieux et diagnostic des besoins sensibles au genre et à la diversité; (ii) coaching et *soft-skills* pour les femmes; (iii) sensibilisation des prestataires sur l'égalité, la non-discrimination et l'inclusion; (iv) lignes de financement avec des conditions d'accessibilité pour les femmes et les groupes en situation de vulnérabilité

→ **AI.5 Action transversale pour la promotion d'une transition vers une économie verte** et la création d'emplois verts: (i) état des lieux et diagnostic des besoins pour rendre les activités de projet et les centres de formations sensibles au changement climatique; (ii) appui à la réduction de l'impact environnemental dans les filières appuyées ainsi que chez les partenaires (centres de formations, organisations de la société civile (OSC), secteur privé); (iii) sensibilisation des prestataires sur la transition vers une économie verte; (iv) lignes de financement avec des conditions d'accessibilité pour les projets qui ciblent l'économie verte et la création d'emplois verts.

P2 Renforcement des capacités des acteurs publics de l'ETFP: L'action vise à professionnaliser chaque niveau (central, insulaire, local) en partant de ses besoins prioritaires (stratégique, organisationnel, financier, opérationnel) et de mutualiser les ressources humaines-bonnes pratiques, équipements et infrastructures. Bien que principalement «soft», l'appui pourra intégrer des infrastructures légères et la fourniture d'équipements prioritaires (conformes aux recommandations de l'étude environnementale \_cf § A1.5). Une attention sera portée à investir sur des ressources humaines compétentes et aptes à évoluer – notamment des chefs d'établissement («strong leaders, strong schools») - pour créer des dynamiques positives de changement. L'approche filière sera également privilégiée au niveau des pôles de formation.

Les activités visées sont à titre indicatif:

→ **A 2.1 Renforcer les capacités de trois pôles de formation insulaires** en Grande Comore (Institut universitaire de technologie (IUT)), à Anjouan (École nationale technique et professionnelle (ENTP)), École nationale de pêche et de marine marchande (ENPMM) et à Mohéli (Wanani), incluant: (i) l'accompagnement à l'élaboration et mise en œuvre de projets d'établissement, intégrant les dimensions genre et insertion et climato-sensibles (impact environnemental et emplois verts); (ii) l'appui au fonctionnement d'une gouvernance multipartite, intégrant les parents, les jeunes, le secteur privé et la société civile; (iii) le renforcement des compétences du personnel de direction et des enseignants dans cinq domaines (formation humaine, managériale, pédagogique, entrepreneuriale et technique); (iv) le renforcement de la représentation et participation des femmes dans tous les niveaux et départements des établissements; (v) l'opérationnalisation d'un service d'orientation et d'insertion professionnel (SOIP) pour aider les jeunes à définir leur projet professionnel et le mettre en œuvre; (vi) le renforcement des capacités du secteur privé et autres partenaires sociaux afin de soutenir la réalisation de partenariats de proximité dans la définition du contenu des formations, l'évaluation des apprenants, stages, cours pratiques, etc; (vii) l'accompagnement au développement d'AGR.

→ **A2.2 Appuyer les structures d'encadrement de l'ETFP** au niveau national et régional, incluant: (i) la coordination des acteurs pour une gestion axée sur les résultats sensible au genre et à la diversité; (ii) le renforcement de capacités des personnels; (iii) la formation et accompagnement d'au moins un encadreur pédagogique de l'ETFP par île; (iv) le système de reporting et suivi-évaluation; (v) sensibilisation et formation du personnel en matière d'égalité de genre, d'inclusion et de diversité; (vi) sensibilisation sur le changement climatique et les opportunités de transition vers l'économie verte.

P3 Soutien aux initiatives de formation et insertion professionnelle de la société civile et du secteur privé: L'action reconduira les subventions initiées sous 10<sup>e</sup> FED, mais en mettant l'accent sur le parcours de formation intégrant l'orientation et l'insertion des apprenants, notamment les femmes et les groupes en situation de vulnérabilité, permettant ainsi de compléter l'offre publique, limitée en moyens. L'intervention visera aussi à encadrer l'apprentissage en s'assurant de la qualité des savoir-faire et savoir-être transmis, de l'insertion des apprentis et la valorisation de leurs acquis. Les activités visées sont à titre indicatif:

→ **A3.1 Soutenir des micro-projets de formation et d'insertion** incluant: (i) la définition des critères de sélection sensibles au genre et à la diversité, promouvant l'économie verte et la création d'emplois verts; (ii) la définition des modalités de fonctionnement du fonds de subventions multipartite; (iii) la sensibilisation, l'évaluation des demandes, l'appui au recadrage des micro-projets et la contractualisation; (iv) l'accompagnement des micro-projets et leur suivi-assurance qualité (activités-effets).

→ **A3.2 Expérimenter l'apprentissage encadré**, incluant: (i) l'identification des secteurs prioritaires par île et modalités d'apprentissage encadré (dual et informel) prenant en compte les opportunités pour les femmes et les groupes en situation de vulnérabilité; (ii) la contractualisation de prestataires pour encadrer l'apprentissage; (iii) la sensibilisation et sélection des opérateurs de l'apprentissage (notamment ceux sensibilisés sur le genre et la diversité (voir A.1.4); (iv) le suivi du dispositif, ses effets sur les apprenants (mesure des impacts) et la diffusion des résultats; (v) l'accompagnement vers la valorisation des acquis de l'expérience (certification ou accès à des formations passerelles).

P4 Gouvernance et financement multipartite: Dans une optique structurante, les comités décisionnaires (de pilotage) de l'ETFP seront mutualisés au sein d'une même structure, qui traitera de l'ensemble des problématiques, notamment la participation dans la mise en œuvre du

cadre national de qualification, assurera la cohérence des actions et en garantira la pérennité: l'équipe nationale évoluera en Commission nationale d'orientation, de formation et d'insertion professionnelle (CNOFIP), intégrant les secteurs public et privé, les organisations patronales et salariales, la société civile et les jeunes - avec un démembrement régional dans chaque île (CROFIP). Cette commission a vocation à s'inscrire dans le paysage institutionnel pour dépasser la durée de la présente action. Les rôles des acteurs seront clarifiés aux niveaux stratégique, institutionnel, organisationnel, pédagogique, financier et du suivi/évaluation. Afin d'accroître durablement les financements de l'ETFP, un fonds de financement – possiblement inspiré du Fonds malgache de formation professionnelle - sera préfiguré, les consultations préliminaires ayant confirmé la bonne volonté du secteur privé à cofinancer des actions de formation professionnelle, soit en partenariat direct avec un CFP (ex: CFP Djomani et nouvelle OPACO) soit sous forme de taxe donnant droit à une contrepartie (ex: formation de leur personnel). Les activités visées sont à titre indicatif:

→ **A4.1. Renforcer, opérationnaliser et institutionnaliser le pilotage multipartite de l'ETFP**, incluant: (i) l'appui opérationnel aux CNOFIP et CROFIP; (ii) l'actualisation de la stratégie FIP à horizon 2030, avec une feuille de route partagée; (iii) la définition de programmes d'action annuels et leur suivi évaluation; (iv) la validation du cadre de formation et certification nationale (en lien avec le produit 1); (v) la veille juridique.

→ **A4.2 Préfigurer le financement de la formation professionnelle**, impliquant le secteur privé et les partenaires sociaux. Les commissions travailleront sur (i) le suivi et la capitalisation des expériences des fonds de subvention cofinancés avec le secteur privé (produit 3); (ii) la sensibilisation et ébauche d'un fonds de financement, mixant fonds d'assurance formation (formation des salariés) et taxe d'apprentissage (financement des CFP); (iii) les modalités de fonctionnement du fonds, des contreparties pour les employeurs; (iv) les partenariats et l'expérimentation d'actions pilotes; (v) le cadre légal et organisationnel du fonds.

→ **A4.3 Animer un réseau d'acteurs et structurer une approche de capitalisation** des expériences de FIP, incluant: (i) la réalisation d'une étude socio-économique de base sur les apprenants (baseline) et sa diffusion; (ii) la mise en réseau inter-îles des acteurs FIP, doté d'une feuille de route et de modalités de fonctionnement; (iii) des échanges de pratiques et la valorisation des résultats; (iv) l'animation du SIGE et autre plateforme numérique, la diffusion d'une newsletter et des supports produits.

→ **A4.4 Sensibiliser pour revaloriser l'ETFP** auprès des décideurs politiques et économiques (plaidoyer pour le financement) et le grand public (parents et jeunes), incluant: (i) l'élaboration d'une stratégie de communication et d'un plan pluriannuel; (ii) les outils de communication et valorisation des parcours de jeunes formés et insérés, notamment les femmes et les groupes en situation de vulnérabilité; (iii) le partage d'expériences pilotes et de propositions pour insérer la FIP dans les politiques sectorielles publiques; (iv) des évènementiels de promotion de l'ETFP; (v) valorisation des cas de réussite de transition vers l'économie verte et création d'emplois verts.

## 4.2 Logique d'intervention

Cette action vise à renforcer l'accès au marché du travail et à des opportunités d'auto-emploi pour les jeunes Comoriens soutenant ainsi la transition des Comores vers une économie porteuse de croissance, plus inclusive, équitable et durable. À terme, l'action contribuera ainsi à diminuer la pauvreté – qui touche plus spécifiquement les couches de la population les plus vulnérables – notamment les hommes et femmes de moins de 35 ans.

L'intervention est conçue pour permettre à des jeunes de tous niveaux, en particulier des jeunes femmes et des jeunes vulnérables, de trouver une réponse concrète à la problématique de

l'emploi et de leur place dans la société. Il s'agit de faire progresser le système ETFP durablement, au niveau macro (national), méso (insulaire) et micro (CFP). La logique d'intervention est de mettre l'apprenant et son parcours d'insertion au centre de l'action (produit escompté 1), et de renforcer à cette fin l'offre de formation professionnelle publique et privée (produits escomptés 2 et 3), en impactant plus largement la structuration partenariale du système ETFP (produit escompté 4).

#### 4.3 **Intégration des questions transversales**

Les questions transversales sont intégrées à l'action qui vise les jeunes de 15-35 ans, avec une attention particulière portée aux groupes les plus en situation de vulnérabilité, en milieu rural et urbain, sortis «prématurément» du parcours éducatif général. L'action veillera à renforcer **l'autonomisation des femmes** – à veiller à son intégrité physique en situation de formation ou emploi professionnel et sa participation plus active dans l'économie, notamment dans les secteurs où elles sont sous-représentées ainsi qu'au dialogue sur les enjeux sectoriels et sociaux pertinents – conformément au *Gender Action Plan* de l'UE. L'emploi décent (y inclus le respect des collaborateurs et la protection sociale) sera promu et les droits du travailleur feront partie intégrante des échanges avec le secteur privé et des contenus de la formation (module entrepreneuriat). L'intégration du genre et de la diversité sera aussi renforcée du côté des détenteurs d'obligation, notamment pour les établissements, pour veiller à ce qu'ils soient sensibles à ces questions et qu'ils ne soient pas vecteurs de discriminations et de stéréotypes basés sur le genre, tant envers les apprenantes qu'envers les enseignants et les organes de décisions.

La prise en compte du **changement climatique et de l'environnement** est intégrée dans le choix des filières (agriculture, pêche, BTP, numérique) et dans la manière de les aborder (agriculture écologique, pêche respectueuse des ressources, modes et matériaux de construction respectant l'environnement, usage accru des énergies renouvelables, gestion des déchets, etc.). L'action va identifier les opportunités pour **la promotion de l'économie et création d'emplois verts** adaptés au contexte du pays. Les pôles de formation ont ainsi vocation à devenir des modèles et à limiter leur impact environnemental (propres, entretenus, respectant l'environnement).

**Les nouvelles technologies** seront aussi intégrées dans les filières de formation promues et dans les modalités de formation (intégration du numérique, modules de formation à distance), suivi – communication et capitalisation.

Enfin, **la sensibilité aux conflits** et la promotion de la paix est adressée par la formation professionnelle comme frein au risque de déstabilisation lié au chômage des jeunes et via le développement de modules *soft skills* (connaissance de soi et de l'autre, techniques de concertation et négociation).

#### 4.4 **Contribution à la réalisation des ODD**

La présente intervention s'inscrit dans le cadre du programme des Nations unies de développement durable à l'horizon 2030. Elle contribue principalement à la réalisation progressive de l'ODD 4 (éducation de qualité), afin d'ici 2030 «d'augmenter considérablement le nombre de jeunes et d'adultes disposant des compétences, notamment techniques et professionnelles, nécessaires à l'obtention d'un travail décent» (rapport national ODD, 2018). L'action vise également à «éliminer les inégalités entre les sexes dans le domaine de l'éducation et assurer l'égalité d'accès des personnes vulnérables à tous les niveaux d'enseignement et de formation professionnelle».

L'action contribue à la réalisation de l'ODD 8 (travail décent et croissance économique), «parvenir au plein emploi productif et garantir à toutes les femmes, y compris les jeunes et les personnes handicapées, un travail décent et un salaire égal pour un travail de valeur égale» et «promouvoir des politiques axées sur le développement qui favorisent des activités productives, la création d'emploi décents, l'entrepreneuriat».

L'action aura un impact significatif sur l'ODD 5 (égalité entre les sexes) «garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et politique», mais également les ODD 10 (réduire les inégalités) et 13 (prendre d'urgence des mesures pour lutter contre le changement climatique).

## **5 MISE EN ŒUVRE**

### **5.1 Convention de financement**

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec le gouvernement de l'Union des Comores.

### **5.2 Période indicative de mise en œuvre**

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 72 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision, ainsi que les contrats et les accords concernés.

### **5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire**

S.O.

### **5.4 Modalités de mise en œuvre au titre de la modalité de projet**

La Commission veillera au respect des règles et des procédures pertinentes de l'UE pour l'octroi de financements à des tiers, notamment des procédures de réexamen s'il y a lieu, ainsi qu'à la conformité de l'action avec les mesures restrictives de l'UE<sup>7</sup>.

#### ***5.4.1 Gestion indirecte avec le pays partenaire***

La présente action ayant pour objectif de procurer des emplois décents et des opportunités d'auto-emploi à des apprenants de l'ETFP, en particulier des jeunes garçons et femmes de 15-35 ans, peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec l'Union des Comores conformément aux modalités suivantes.

Le pays partenaire agira en tant que pouvoir adjudicateur/administration contractante dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. La Commission procédera à un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, auquel cas la Commission exerce un contrôle ex ante

---

<sup>7</sup> [www.sanctionsmap.eu](http://www.sanctionsmap.eu) Il est à noter que la carte des sanctions est un outil informatique permettant de répertorier les régimes de sanctions. Les sanctions résultent d'actes juridiques publiés au Journal officiel (JO). En cas de divergence entre les actes juridiques publiés et les mises à jour sur le site web, c'est la version du JO qui prévaut.



pour les marchés dont le montant est supérieur à 100 000 EUR (ou inférieur, en fonction de l'évaluation des risques) et peut exercer un contrôle ex post pour les marchés dont le montant est inférieur à ce montant. La Commission procédera à un contrôle ex ante des procédures d'octroi de subventions pour tous les contrats de subvention.

Les paiements sont exécutés par la Commission sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, auquel cas les paiements sont exécutés par l'Union des Comores pour les frais de fonctionnement ordinaires, l'exécution des marchés en régie et les contrats dont le montant est inférieur à 300 000 EUR pour les marchés et pour les subventions.

La contribution financière couvre, pour un montant indicatif de 500 000 EUR, les frais de fonctionnement ordinaires découlant des devis-programmes.

Le pays partenaire applique les règles de la Commission en matière de passation de marchés et d'octroi de subventions. Ces règles seront fixées dans la convention de financement qui sera conclue avec le pays partenaire.

En fonction des pouvoirs qui leur sont délégués par l'autorité du pays partenaire qui les a désignés, le régisseur et le comptable élaborent le devis-programme, l'exécutent, passent des marchés, octroient des subventions, engagent les dépenses et effectuent les paiements correspondants.

Le régisseur et le comptable remettent leurs rapports techniques et financiers au comité de direction du projet, le cas échéant, et à l'ordonnateur national (ministère des finances et du budget) ainsi qu'une copie au chef de la Délégation de l'UE.

### **5.5 Critères d'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions**

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et de services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

## 5.6 Budget indicatif

	<b>Contribution de l'UE (en EUR)</b>
<b>Gestion indirecte avec l'Union des Comores</b>	
<i>Produits 1 à 4 et 5.11</i>	
<i>Devis-programme (services, subventions, travaux, fournitures, fonctionnement et investissements)</i>	5 500 000
<i>Assistance technique (contrat de services)</i>	2 500 000
5.11. Communication et visibilité	200 000
<b>Gestion directe</b>	
5.9. Évaluation, 5.10. Audit	300 000
Provisions pour dépenses imprévues	500 000
<b>Total</b>	<b>9 000 000</b>

## 5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

L'action contribuera à la mise en place d'une Commission nationale d'orientation, de formation et d'insertion professionnelle (CNOFIP), qui jouera le rôle de comité de pilotage commun des programmes bailleurs du secteur. La CNOFIP a vocation à maintenir la vision stratégique commune de l'action et à s'assurer de sa bonne mise en œuvre, en cohérence avec la stratégie FIP et éducative du pays. Elle vise à assurer un soutien politique à l'action et est responsable de la coordination des interventions des acteurs publics, notamment des deux ministères suscités, et au niveau des instances des îles. Elle sera chargée de suivre les avancées de l'action, de recadrer lorsque nécessaire et d'intervenir dans la résolution des problèmes qui relèvent du niveau politique. Elle est responsable de l'évaluation du partenariat public-privé au niveau national. La CNOFIP regroupera des acteurs publics, des partenaires sociaux, des représentants de la société civile (dont l'entrepreneuriat féminin) et des jeunes. Les bailleurs seront membres observateurs (UE, AFD, etc.). La CNOFIP se réunira deux fois par an.

Dans chaque île, un démembrement insulaire de cette commission, la Commission régionale d'orientation, de formation et d'insertion professionnelle (CROFIP) sera constituée et animée avec les acteurs locaux. Elle a vocation à veiller au respect de la stratégie spécifique de l'île, à assurer la synergie et la coordination des interventions et à contribuer à la résolution des problèmes rencontrés. La CROFIP sera chargée du suivi de l'action au niveau local, s'assurera de l'évaluation des effets à court et long terme et du partage de la capitalisation des expériences. Elle est responsable de l'évaluation du partenariat public-privé au niveau régional. Une fois par an, un représentant de chaque CROFIP participera à une réunion de la CNOFIP. La CROFIP se réunira trimestriellement.

Des réunions régulières seront également organisées avec les principaux partenaires de l'action. Des assistants techniques seront recrutés pour appuyer les activités. Le chef de programme national sera assisté d'un(e) adjoint(e), d'un(e) chargé(e) de suivi-évaluation et d'un(e) responsable de la communication et capitalisation. Pour assurer un suivi de l'action de proximité, des coordinateurs/rices suivront les activités dans les trois îles.

Au regard des risques identifiées, huit principes directeurs sont retenus: (i) construire une vision 2030 partagée; (ii) évaluer en continu pour atteindre la vision; (iii) investir davantage sur

le «*soft*» (les ressources humaines et processus) que sur le «*hard*» (infrastructures et équipement); (iv) axer les actions sur l'insertion, priorité n°1; (v) mettre des ressources compétentes aux postes de responsabilité; (vi) introduire l'entrepreneuriat à tous niveaux; (vii) privilégier le travail de proximité tenant en compte des spécificités insulaires et de chaque CFP.

Le Gouvernement s'engage à lever progressivement certaines conditions qui seront revérifiées préalablement à certaines étapes de la mise en œuvre de l'action:

1. Constitution d'une équipe programme nationale qualifiée, sélectionnée par procédure ouverte avec un comité de sélection composé par des acteurs publics et privés, et qui travaillera sur la base de contrats de performance – avant la signature du premier devis-programme.
2. Signature des décrets et arrêtés élaborés sur la FTP - avant le versement du financement de la première tranche de financement du devis-programme.
3. Nomination par les autorités de chefs d'établissement sélectionnés par procédure ouverte, avec un comité de sélection composé par des acteurs publics et privés, et qui travailleront sur la base de contrats de performance - avant la mise en œuvre d'appuis conséquents aux centres de formation concernés.
4. Redéploiement ou affectation de nouvelles ressources humaines éducatives:
  - engagement du MEN à former et affecter au moins trois encadreurs pédagogiques à l'ETFP,
  - Centre de Wanani doté de personnel.
5. Paiement régulier des salaires des fonctionnaires concernés par l'action.

## 5.8 Suivi de la performance et des résultats et rapports

Les ministères seront accompagnés pour produire des statistiques régulières sur l'activité de formation et le suivi des apprenants vers leur insertion, intégrant une désagrégation par sexe et autres critères pertinents (handicap, emplois verts...). Le SIGE, quand opérationnel et régulièrement mis à jour, produira des données sur l'offre et la demande d'emploi. Chaque trimestre, l'équipe du programme remplira un tableau de suivi des indicateurs du cadre logique et actualisera ses priorités d'action sur cette base. Le suivi de la performance sera confié au responsable de suivi-évaluation, qui s'appuiera sur des outils standardisés. Des fiches de suivi des CFP seront utilisées, incluant le suivi des projets d'établissement 2025 et une appréciation de la performance de gestion de l'établissement, ainsi que des fiches de suivi des micro-projets et l'apprentissage. Des synthèses trimestrielles seront partagées aux CNOFIP- CROFIP.

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire chargé de la mise en œuvre. À cette fin, le partenaire chargé de la mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (produits et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique.

Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

## 5.9 Évaluation

Eu égard à l'importance de l'action et aux besoins de renforcement de la culture de l'évaluation au niveau local, il est envisagé de lancer une mission d'évaluation cadre par le biais d'un contrat-cadre, qui dès la première année va poser des standards d'évaluation et former des personnes ressource dans les ministères. L'action pourra ainsi être évaluée sur une base annuelle par les consultants indépendants d'évaluation cadre. Les évaluations annuelles seront réalisées à des fins de résolution des problèmes et de recadrage éventuel en ce qui concerne le déploiement de l'action dans chaque île, l'efficacité des services publics, la collaboration entre partenaires publics (entre eux) et publics-privés, les nouveaux modules de formation (humaine et entrepreneuriale notamment), et les premiers effets des formations et accompagnements dispensés sur l'insertion.

Une évaluation ex-post de l'action ou de ses composantes par l'intermédiaire de consultants indépendants sera conduite après la fin du programme. L'évaluation ex-post sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris pour la révision des politiques), en tenant compte en particulier du fait que l'action a vocation à être poursuivie par les acteurs publics (au niveau local, insulaire et central), dotés en théorie de capacités renforcées et de nouvelles pistes de financement.

La Commission informera le partenaire chargé de la mise en œuvre au moins un mois avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire chargé de la mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts chargés de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et des documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et aux activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux parties prenantes clés. Le partenaire chargé de la mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

Un ou plusieurs marchés de services d'évaluation pourront être conclus au titre d'un contrat-cadre.

## 5.10 Audit

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

Il est prévu qu'un ou plusieurs marchés de services d'audit pourront être conclus au titre d'un contrat-cadre.

## 5.11 Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations juridiques pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité, qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine.

En ce qui concerne les obligations juridiques en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les

bénéficiaires de subvention et/ou les entités responsables. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base des exigences de communication et de visibilité applicables aux actions extérieures de l'Union européenne (ou de tout document ultérieur).

Le volet communication fera l'objet d'une rubrique spécifique confiée à l'assistance technique internationale (expertise et frais accessoires), qui complètera les provisions prévues sous devis-programme.

## APPENDICE – MATRICE INDICATIVE DU CADRE LOGIQUE

	Chaîne des résultats : principaux résultats attendus	Indicateurs	Sources des données	Hypothèses
<b>Impact (objectif général)</b>	L'objectif général est contribuer à la réduction de la pauvreté en soutenant la transition des Comores vers une économie plus inclusive et durable.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Taux de croissance annuelle du PIB réel par habitant/personne employée.</li> <li>2. % de chômage (homme/femme (H/F), tranches d'âge)</li> <li>3. Évolution du taux de pauvreté - désagrégé sexe -âge -zone.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Statistiques nationales,</li> <li>2. Rapports Banque mondiale/Fonds monétaire international.</li> </ol>	<i>Sans objet.</i>
<b>Effets directs (objectifs spécifiques)</b>	L'objectif spécifique est de renforcer l'accès au marché du travail et à l'auto-emploi pour les jeunes Comoriens, hommes et femmes de 15-35 ans.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1.1 Statut d'une stratégie FIP 2025.</li> <li>▪ 1.2 Nombre de nouvelles filières de formation adaptées aux besoins de marché créées dans les Centres de formation professionnelles (public et privé)*.</li> <li>▪ 1.3 % d'apprenants insérés 6 mois après la formation, en emploi formel, informel ou auto-emploi (H/F, jeunes, type de formation suivie) sur le total d'apprenants.</li> <li>▪ 1.4 Usage du plan d'action genre et diversité pour la formation et insertion professionnelle.</li> <li>▪ 1.5 Usage de l'étude et du plan d'action environnemental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1.1 Stratégie FIP, et le rapport de suivi du plan d'action.</li> <li>▪ 1.2 Enquêtes d'impact.</li> <li>▪ 1.3 Enquêtes suivi des apprenants à réaliser par ce projet.</li> <li>▪ 1.4 Plan d'action et rapport de suivi de la mise en œuvre des recommandations.</li> <li>▪ 1.5 Plan d'action et rapport de suivi de la mise en œuvre des recommandations.</li> </ul>	<p>La situation économique du pays ne se détériore pas.</p> <p>Les revenus obtenus par les bénéficiaires employés à la fin d'action leur garantissent une subsistance au-dessus du seuil de la pauvreté et la protection sociale est garantie par la loi.</p>
<b>Produits</b>	P1. Des parcours intégraux de formation et d'insertion sont élaborés et, standardisés et les apprenants sont accompagnés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1.1.1 Nombre d'acteurs FIP (CFP, organisations non gouvernementales (ONG)) qui ont enrichi leurs cursus (fiches métiers, formation humaine, formation entrepreneuriale) et les ont rendu sensible au genre et à la diversité avec l'appui de l'action.</li> <li>▪ 1.1.2 Nombre de référentiels de formation sensibles au genre, harmonisés et publiés (actuels et nouveaux) avec l'appui de l'action.</li> <li>▪ 1.1.3 % d'apprenants porteurs d'une activité économique accompagnés pendant la formation et 18 mois après la formation (H/F, jeunes).</li> <li>▪ 1.1.4 Taux de satisfaction des apprenants (H/F) à la fin des formations et de l'accompagnement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1.1.1 Liste des acteurs et des cursus enrichis.</li> <li>▪ 1.1.2 Liste des référentiels publiés.</li> <li>▪ 1.1.3 Enquêtes suivi des apprenants.</li> <li>▪ 1.1.3 Rapports d'activité.</li> <li>▪ 1.1.4 Enquêtes de satisfaction .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dans chaque île, une IMF accepte de financer des projets portés par des apprenants.</li> </ul> <p>Le gouvernement investit politiquement dans l'ETFP (copilotage entre ministères, décrets appliqués, bons responsables nommés, promotion de la FIP).</p>

	<p>P2. Les capacités des acteurs publics de l'ETFP sont renforcées au niveau régional et national.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2.1.1 % de mise en œuvre des projets d'établissement 2025, déclinés en plans d'actions et budgets annuels.</li> <li>▪ 2.1.2 Nombre de personnels formés avec l'appui de l'action et ayant acquis des nouvelles connaissances/compétences en «formation humaine, managériale, pédagogique, entrepreneuriale et technique d'égalité de genre, d'inclusion et de diversité» (H/F, type de formation, directeurs/cadres/formateurs).</li> <li>▪</li> <li>▪ 2.1.4 % de CFP notés au-dessus de la moyenne en gestion.</li> <li>▪ 2.1.5 % des CFP publics en partenariat avec le privé*.</li> <li>▪ 2.1.6 % des recettes des CFP ciblés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2.1.1 Projets d'établissements 2025 avec les rapports de suivi.</li> <li>▪ 2.1.2 Bilans de compétences de personnel formé avant et après les formations.</li> <li>▪ 2.1.3 Enquêtes de suivi de l'insertion.</li> <li>▪ 2.1.4 Liste des CFP avec la note de gestion.</li> <li>▪ 2.1.5 Liste des actions de partenariat menées avec le secteur privé.</li> <li>▪ 2.1.6 Budget des CFP.</li> </ul>	<p>Le gouvernement investit financièrement dans l'ETFP (salaires versés, personnel redéployé, dotation aux CFP augmentée).</p>
	<p>P3. Des initiatives de formation et d'insertion professionnelle portées par la société civile et le secteur privé sont soutenues.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 3.1.1 Nombre de personnes ayant acquis des nouvelles connaissances en «compétences managériale, entrepreneuriale et technique sensibles au genre, inclusion et de diversité» suite aux formations appuyés par l'action (H/F, jeunes de 15-35 ans).</li> <li>3.1.4 % des micros-projets destinées à l'intégration et autonomisation professionnelle des femmes.</li> </ul>	<p>3.1.1 Bilans de compétences des personnes formés avant et après les formations.</p> <p>3.1.2 Liste des micro-projets financés avec agrégation sur l'autonomisation de femmes.</p> <p>3.1.3 Enquêtes d'impact (insertion).</p>	<p>Les entreprises acceptent des apprentis avec des modalités de suivi rapproché.</p>
	<p>P4. Une gouvernance multipartite de l'ETFP fonctionne et expérimente le financement public-privé de la FIP, s'appuyant sur des expériences capitalisées par un réseau des acteurs FIP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 4.1.1 Nombre de partenariats concrets/signés entre partenaires sociaux et secteur privé.</li> <li>▪ 4.1.2 Statut du cadre légal et organisationnel.</li> <li>▪ 4.1.3 Taux de satisfaction sur le pilotage ETFP,</li> <li>▪ 4.1.4 Taux de participation dans le partenariat public-privé et le réseau FIP par les acteurs concernés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 4.1.1 Rapports annuels CNOFIP et des CROFIP.</li> <li>▪ 4.1.2 Projet de décret financement.</li> <li>▪ 4.1.3 Enquêtes de satisfaction.</li> <li>▪ 4.1.4 Fichier des membres du réseau, liste des demandes satisfaites.</li> </ul>	<p>Le gouvernement maintient un dialogue avec le secteur privé, basé sur une écoute mutuelle. Il s'engage dans la gestion d'un fonds de financement multipartite de la FTP. Les acteurs s'engagent dans un réseau FIP, dont ils perçoivent les bénéfices.</p>