

**EVALUATION EXTERNE DU PROJET D'APPUI A LA CREDIBILITE ET A LA
TRANSPARENCE DU PROCESSUS ELECTORAL DE 2014 EN UNION DES
COMORES (PACTE-COMORES)**

Rapport final (projet)

Pierre WEISS

5 juin 2015

TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS ET ACRONYMES	2
RESUME EXECUTIF	3
INTRODUCTION.....	5
1-CONTEXTE DU PACTE COMORES ET PROBLEMATIQUE DE L’EVALUATION	
1.1. Objectif de la mission d’évaluation externe du PACTE-Comores et approche méthodologique.....	6
1.2. Contexte national de la mise en œuvre du PACTE-Comores.....	7
1.3. Conception du Projet d’Appui à la Crédibilité et à la Transparence (PACTE) en Union des Comores.....	8
2-LE PACTE-COMORES AU REGARD DES CRITERES DE L’EVALUATION	
2.1. Pertinence.....	12
2.2. Efficacité.....	15
2.3. Efficience.....	21
2.4. Impact.....	23
2.5. Pérennité.....	24
2.6. Critères spécifiques à l’Union Européenne : cohérence- valeur ajoutée communautaire- visibilité.....	25
3-CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	27
ANNEXES	
Annexe 1- Liste des personnes rencontrées.....	31
Annexe 2- Documentation consultée.....	32.
Annexe 3-Terms de référence de l’évaluation externe du PACTE-Comores.....	35.

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AU : Assemblée de l'Union des Comores
BV : Bureau de vote
CAD : Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCESPE : Cadre de Concertation, d'Echanges et de Suivi du processus électoral
CECI : Commission Electorale Communale Indépendante
CEII : Commission Electorale Insulaire Indépendante
CENI : Commission Electorale Nationale Indépendante
CNEC : Commission Nationale Electorale des Comores
CNEI : Commission Nationale Electorale Indépendante
CNEIH : Commission Nationale Electorale Indépendante et d'Homologation
CNTDE : Centre national de traitement des données électorales (MIID)
COI : Commission de l'Océan Indien
CNPA : Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel
CC : Cour constitutionnelle
DGE : Direction Générale des Elections (MIID)
DUE : Délégation de l'Union européenne
ECES : European Center for Electoral Support/Centre Européen d'Appui aux Processus Electoraux
EIDHR/IEDDH European Instrument for Democracy and Human Rights/Instrument Européen pour la Démocratie et les droits Humains
EPU: Exercice Périodique Universel (ONU, Conseil des droits de l'homme)
FECOSC : Fédération Comorienne des Organisations de la Société Civile
IOV : Indicateurs Objectivement Vérifiables
IRIS-ELECTIONS : Innovative Resources in Support of Elections
LEA : Ligue des Etats Arabes
MIID : Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation chargé des relations avec les Institutions
MIREX : Ministère des Relations Extérieures
MOEI : Mission d'Observation Electorale Internationale
MOEUA : Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine
OBSELEC : Observatoire des Élections
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
OGE : Organe de Gestion des Elections
OIF : Organisation Internationale de la Francophonie
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
ORTC : Office de Radio et Télévision des Comores
OSC : Organisation de la Société Civile
PACTE : Projet d'appui à la crédibilité et la transparence du processus électoral
PEC : Parti pour l'Entente Comorienne
PNJ : Parti National de la Justice
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PV : Procès-verbal
RADHI : Rassemblement pour une alternative de développement harmonieux et intégré
RDC : Rassemblement Démocratique des Comores
SNAP : Secrétariat National Administratif Permanent
UA : Union africaine
UDC : Union des Comores
UE : Union européenne
UPDC : Union pour la Démocratie aux Comores

RESUME EXECUTIF

Le « *Projet d'Appui à la crédibilité et à la transparence des élections de 2014/2015 en Union des Comores* » (PACTE-Comores) a été financé à hauteur de 2.120.000 € au titre de l'Instrument Européen pour la Démocratie et les droits humains (IEDDH). Le PACTE-Comores, initié en juillet 2014 par le Centre Européen d'appui aux processus électoraux (ECES), une Fondation privée sans but lucratif belge, en association avec l'EFEAC, la CAPAC de l'Université de Liège, le Centre for creative Leadership (CCL/LBB) et Urban Republic s'achève à la fin du mois de juin 2015.

L'objectif global du PACTE-Comores est de « *contribuer à l'organisation d'élections crédibles, transparentes et pacifiques en Union des Comores à travers le renforcement des capacités prenantes au processus électoral* ». Cet objectif global a été décliné en quatre objectifs spécifiques : l'appui apporté à l'administration électorale pour la planification, l'organisation et la tenue du triple scrutin (élections des Représentants de la Nation, des conseillers insulaires et des conseillers communaux) qui s'est déroulé les 25 janvier et 22 février 2015 ; la contribution aux efforts de sensibilisation électorale développés par la CENI en liaison avec d'autres acteurs (OSC, médias) ; la promotion de la transparence du processus électoral ; et l'appui apporté à la pérennisation et au renforcement des capacités de l'administration électorale permanente (CENI).

A l'issue de l'exercice d'évaluation du PACTE-Comores, le consultant a dressé les **constats suivants au regard des critères de l'évaluation du CAD/OCDE** :

Pertinence : en répondant à des carences et dysfonctionnements couramment identifiées dans les processus électoraux précédents notamment dans trois domaines - la planification des opérations électorales, la mise à disposition du matériel électoral et la conduite des opérations électorales-, le PACTE-Comores a constitué une solution appropriée à ces besoins. La pertinence du PACTE-Comores a été d'autant plus avérée qu'il répondait par ailleurs à un souci de « *professionnalisation* » des membres de la CENI, notamment de son Bureau permanent, dans le contexte d'une Commission électorale à laquelle le nouveau Code électoral avait pour la première fois conféré un caractère permanent. La pertinence du PACTE-Comores découlait enfin des contraintes temporelles extrêmement « *tendues* » et de l'environnement institutionnel auxquels la CENI a été soumise dès sa mise en place.

Efficacité : la mise en œuvre du PACTE-Comores a été d'une grande efficacité, **les résultats escomptés ont été atteints, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs spécifiques formulés dans le document du projet**. La quasi-totalité des activités a été réalisée et, dans certains cas au-delà des données fondées sur les IOV proposés dans le document de projet. Sur le plan qualitatif, la mise en œuvre du PACTE a contribué à améliorer de manière notable le processus électoral dans les différents domaines couverts par l'intervention, comme en témoignent notamment les rapports des missions internationales et nationales d'observation des élections. **Les excellents résultats enregistrés par le PACTE-Comores soulignent la qualité et la cohérence du document de projet présenté par ECES à l'appui de sa demande de subvention**. Les hypothèses et risques formulées par les concepteurs du PACTE) se sont révélées réalistes et les mesures de mitigation adaptées au contexte local.

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

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

prévues dans le document de projet. L'accent a été mis également sur l'aspect qualitatif des performances du PACTE-Comores, qui s'est matérialisé par l'organisation réussie des scrutins de janvier-février 2015, comme l'ont constaté l'ensemble des MOEI et des MOE nationales dans leurs rapports respectifs. Il apparaît donc que les résultats des activités mises en œuvre dans le cadre du PACTE ont permis d'atteindre les quatre objectifs spécifiques mis en évidence lors de l'élaboration du document de projet.

Pérennité : L'un des éléments déterminants dans l'appréciation du critère de pérennité réside dans **l'appropriation nationale des objectifs** d'un projet. Dans le cas du PACTE-Comores cette appropriation nationale a été la conséquence directe de la **conception des projets d'assistance électorale développée par la Fondation ECES**. Il s'agit en effet pour ECES d'accompagner les organisations ou institutions bénéficiaires en développant une **fonction d'appui-conseil** sans se substituer à elles et sans se cantonner à la seule « fourniture », effectuée de manière très professionnelle, de savoirs et de techniques en matière électorale.

S'agissant des **critères d'évaluation spécifiques à l'UE**, on relèvera que le PACTE-Comores financé via l'IEDDH est en harmonie avec la stratégie de développement de l'UE et, plus particulièrement, avec le **Programme pour le changement (13/10/2011)** qui préconise l'appui de l'UE à la démocratisation et à des « élections libres et équitables », une démarche qui converge également avec la SCADD 2015-2019 adoptée par le gouvernement de l'UDC (critère de **cohérence**). Par ailleurs le PACTE-Comores s'inscrit dans la complémentarité et la division du travail entre l'action de l'UE et celle de la France dans le domaine de la démocratie et de la bonne gouvernance (critère de la **valeur ajoutée communautaire**). Enfin la stratégie proposée par la Fondation ECES dans le document de projet en vue d'assurer la visibilité de l'action et du financement de l'UE a été mise en œuvre en conformité avec les prescriptions du Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE (critère de **visibilité**).

Au regard des critères de l'évaluation, le PACTE-Comores constitue donc une réussite qui devrait avoir valeur d'exemple dans le domaine de l'assistance électorale par « sa contribution à l'organisation d'élections crédibles transparentes et pacifiques en Union des Comores à travers le renforcement des capacités des parties prenantes aux processus électoraux ». L'équipe du projet, dotée d'une solide expérience acquise sur tous les continents et d'une expertise constamment actualisée, qui ont permis de sécuriser de manière maximale la préparation et le déroulement des scrutins de janvier-février 2015, a développé **une stratégie aux antipodes de la coopération de substitution, faite de fournitures de services et de techniques à des OGE réduits à l'état de récipiendaires passifs**. L'équipe du PACTE-Comores a parfaitement illustré la stratégie d'accompagnement de la Fondation ECES dans le domaine de l'assistance électorale. Elle a su très rapidement faire accepter sa **fonction d'appui-conseil** par la CENI et les autres parties prenantes du processus électoral, y compris le Ministère de l'Intérieur (DGE). Elle a surtout su nouer des partenariats réussis avec les autres PTF (OIF, UA notamment) et les autres institutions (Cour Constitutionnelle) ou acteurs (OSC, médias, etc...) du processus électoral. Le PACTE-Comores a su enfin et c'était une première aux Comores maîtriser la mécanique complexe de l'organisation matérielle et logistique de trois scrutins simultanés. L'UE et l'ensemble des PTF ainsi que les acteurs locaux ont d'ailleurs dressé le même constat du succès du PACTE-Comores et, au-delà, de **la consolidation de la démocratie dans un pays qui semblait voué à une instabilité politique chronique**. L'évaluateur ne peut que saluer par ailleurs l'introduction pour la première fois dans une campagne électorale menée en direction d'une société demeurée encore largement traditionnelle des **outils de la communication politique du XXIème siècle (Facebook, Internet, SMS, etc..)**.

Les acquis du PACTE-Comores devraient être consolidés et amplifiés dans le cadre de la préparation des élections du Président de l'Union et des Gouverneurs des îles auxquelles l'UE a apporté un appui au titre de la Convention de financement relative au « **Projet d'appui à la transparence et crédibilité du processus électoral de 2015/16 en Union des Comores** » d'un montant de 4.100.000 € et signée en mai 2015. La mise en œuvre de ce « PACTE 2-Comores » a été confiée à la Fondation ECES et à la CENI.

« L'année 2015 est marquée par l'organisation réussie des élections harmonisées. C'est une première dans l'histoire de notre pays et pour certains c'était invraisemblable »

Dr. Ikililou Dhoinine, Président de l'Union des Comores, le 26 mai 2015, discours prononcé à l'occasion du 4^{ème} anniversaire de son mandat.

INTRODUCTION

Le présent projet de rapport fait suite à une mission de son auteur à Moroni du 13 au 25 mai 2015, au cours de laquelle il a eu l'opportunité de s'entretenir avec un échantillon représentatif des acteurs nationaux des trois élections qu'a connues l'Union des Comores en janvier-février 2015 ainsi qu'avec certains PTF ayant appuyé le processus électoral.

Le consultant souhaiterait adresser ses plus vifs remerciements à David LE NOTRE Chef du projet PACTE-Comores et à son équipe pour leur disponibilité constante, pour la qualité des informations transmises ainsi que pour avoir mis à sa disposition une documentation écrite et audiovisuelle fournie sur les différents aspects du projet. Il adresse également ses remerciements au Dr Djaza AHMED MOHAMED Président de la CENI et à ses collègues ainsi qu'à Anna COSTANTINI responsable du Bureau de l'UE aux Comores et à toutes les personnes rencontrées pour leur contribution à l'élaboration du présent document.

1-CONTEXTE DU PACTE COMORES ET PROBLEMATIQUE DE L'EVALUATION

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

Dans les TDR de la présente évaluation (cf. Annexe 3 du rapport), il est précisé que l'objectif de cet exercice est, d'une part, « d'analyser les performances et les résultats du projet PACTE-Comores en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de ses activités et du contexte de sa mise en œuvre » et, d'autre part, « d'identifier les principales leçons apprises et les recommandations pour une éventuelle suite du projet afin d'assurer la pérennité des actions entreprises ».

Il est également mentionné dans les TDR que l'évaluation doit être mise en œuvre « en conformité avec les lignes directrices de la Gestion du Cycle de Projet et de la méthodologie d'évaluation de la Commission ». Fondée sur une approche participative qui a permis au consultant de s'entretenir, au cours de son séjour à Moroni (13-25 mai 2015), avec les principaux acteurs du processus électoral (cf. annexe 1, liste des personnes rencontrées), l'évaluation a été effectivement menée dans le respect des normes du CAD de l'OCDE pour une évaluation de qualité, en s'articulant autour des cinq *critères d'évaluation du CAD* :

- **Pertinence** : ce critère a permis d'apprécier l'adéquation entre les objectifs du projet et les besoins des acteurs du processus électoral ainsi que les priorités des PTF, en particulier de l'UE, bailleur du PACTE Comores ;
- **Efficacité** : ce critère vise à apprécier le degré de réalisation des objectifs et des résultats escomptés du PACTE Comores ;
- **Efficiences** : ce critère permet de mesurer le lien entre les différentes activités du PACTE Comores, les ressources disponibles et les résultats escomptés en vue de mesurer notamment le rapport coût-efficacité des activités et de dégager une appréciation qualitative de la gestion du projet ;
- **Impact** : ce critère vise à apprécier la mesure dans laquelle les objectifs spécifiques du PACTE Comores (au nombre de 4) ont concouru à la réalisation de son objectif global (cf. 1.3 ci-après) ;

- **Pérennité** : ce critère, également dénommé *durabilité* ou *viabilité*, vise à déterminer si les résultats positifs du PACTE-Comores pourront perdurer après la fin des financements des bailleurs de fonds, l'un des éléments clés de cette appréciation portant sur l'*appropriation* des objectifs du projet par les parties prenantes au processus électoral, comme cela est d'ailleurs souligné dans les TDR de l'évaluation (p.4).

Le PACTE Comores ayant bénéficié d'une subvention de l'Union Européenne attribuée à la Fondation belge ECES, le consultant a complété l'exercice d'évaluation en ayant recours à trois critères spécifiques à la Commission Européenne :

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

1.2. Contexte national de la mise en œuvre du PACTE-Comores

Bien que la Constitution de l'UDC du 23 décembre 2001, dans son Préambule, ait marqué « la volonté du peuple comorien de se doter de nouvelles institutions fondées sur l'Etat de droit, la démocratie et respectueuses de la bonne gouvernance et garantissant un partage du pouvoir entre l'Union et les îles qui la composent », les Comores ont été confrontés à une grave crise qui a mis en péril les nouvelles institutions. La fin de la crise séparatiste d'Anjouan en 2007 a permis une « normalisation » progressive de la vie politique, les leçons de la crise séparatiste d'Anjouan ayant été tirées sur le plan constitutionnel avec la révision de la Loi fondamentale adoptée par référendum le 17 mai 2009, qui traduit un « retour de balancier » en faveur de l'Union et au détriment des pouvoirs insulaires . Cette révision constitutionnelle s'est traduite, entre autres, par l'énumération limitative des compétences des îles autonomes (art.9 nouveau), la minoration de la présence des représentants des îles autonomes au sein de l'Assemblée de l'Union (abaissée de 15 à 9 membres, tandis que celle des Représentants de la Nation passe de 18 à 24) le changement de dénomination des chefs des Exécutifs insulaires passés de « Président » des îles à « Gouverneur ». *A ce « recentrage » des pouvoirs entre l'Union et ses composantes insulaires, la révision constitutionnelle de mai 2009 a ajouté un « rééquilibrage » des compétences entre le Président de l'Union et l'Assemblée de l'Union, au détriment du pouvoir législatif.* Alors que la Constitution du 23 décembre 2001 instaurait un régime de type présidentiel marqué par une stricte séparation des pouvoirs, la révision constitutionnelle de 2009 a renforcé les pouvoirs de l'Exécutif de l'Union grâce à l'introduction d'ingrédients caractéristiques du « parlementarisme rationalisé ». La croissance du rôle institutionnel du Président de l'Union est également marquée par la création de trois Vice-Présidents (originaires de chaque île) chargés de l'assister, l'allongement de son mandat (de 4 à 5 ans), et par l'octroi de pouvoirs exceptionnels en cas de crise (art. 12-3 nouveau de la Constitution). En 2010, la stabilité politique de l'UDC a de nouveau été remise en cause avec la décision du Président SAMBI de prolonger de 18 mois son mandat qui venait à terme le 26 mai 2010, cette décision étant justifiée par le souci d'harmoniser l'élection du Président de l'Union avec celle des Gouverneurs des

îles. Cette nouvelle crise politique fut résolue grâce à la médiation de l'Union Africaine, qui s'est traduite par la tenue de l'élection présidentielle le 7 novembre (primaire à Mohéli) et le 27 décembre 2010, le candidat Ikililou Dhoinine (Vice-Président sortant de l'UDC et issu du PNJ) l'emportant très largement (60,9% des suffrages) sur ses deux adversaires avant d'être investi le 26 mai 2011.

Les différents scrutins organisés depuis la création de l'UDC ont été supervisés par des observateurs nationaux des OSC comoriennes et internationaux de différentes organisations intergouvernementales, notamment l'ONU, l'UA, la COI, la Ligue des Etats Arabes et l'OIF. De manière générale ces missions d'observation ont conclu à la régularité des consultations tout en pointant de manière régulière les lacunes et « défaillances » des listes électorales ainsi que les dysfonctionnements inhérents à la gestion des Commissions électorales, successivement en charge (sous différentes dénominations – CNEIH, CNEI, CNEC, CENI) avec le Ministère de l'Intérieur de l'organisation et de la supervision du processus électoral, dysfonctionnements dont l'une des principales raisons résidait dans leur caractère non permanent.

Dans la perspective des trois scrutins –initialement prévus en 2014- en vue de désigner les représentants de la Nation (Assemblée de l'Union), les Conseillers des Iles et les Conseillers communaux, ces derniers étant pour la première fois élus au suffrage universel, a été adoptée une nouvelle loi électorale (loi n.14-004/AU du 12 avril 2014) préparée avec le concours d'experts (Alban BIAUSSAT et Manuel WALLY) mis à la disposition des autorités par l'UE et dont les principales innovations concernent la sécurisation du fichier électoral, la carte d'électeur biométrique et la mise en place, pour la première fois, d'une Commission électorale *permanente*.

- **Fichier électoral** : dans l'art. 7 de la loi électorale du 12 avril 2014, il est précisé que le fichier électoral, « consolidé sous forme d'une liste unique, exhaustive et nationale des citoyens comoriens remplissant les conditions fixées par le présent Code pour être électeur » est détenu par le CNTDE du Ministère chargé des élections « sous supervision de la CENI ». Sa gestion est « informatisée et centralisée », le MIID bénéficiant en la matière d'une assistance technique mobilisée par le PNUD. Le fichier électoral biométrique comprend six fichiers spécifiques : par île autonome ; par préfecture ; par circonscription –député, conseiller des îles ; par commune ; par localité et par bureau de vote. La constitution d'un fichier électoral informatisé a, semble-t-il eu pour effet d'assainir la liste électorale en éliminant nombre de doublons ou d'inscriptions multiples d'électeurs. Il apparaît cependant qu'un nombre conséquent d'électeurs potentiels n'ont pas été enregistrés. Le fichier électoral comptait **275348 électeurs pour les scrutins de 2015** (soit plus de 100.000 inscrits *en moins* par rapport aux scrutins des présidentielles de 2010- 384.358 inscrits mais la participation avait été faible, 176.000 votants).
- **Carte d'électeur** : afin de renforcer la « sécurisation » du scrutin, la carte d'électeur contient désormais des « données biométriques » (art.18 de la loi électorale), à l'instar de la carte nationale d'identité biométrique ;
- **CENI** : l'art.30 du nouveau « Code » électoral dispose que les élections « sont gérées par un organe impartial technique *permanent* dénommé Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) ». La CENI « se démembre » à l'échelle insulaire (CEII) et au niveau communal (CECI), l'art. 30 précisant que « sous la seule tutelle de la CENI, les CEII, les CECI et les Bureaux de vote sont indépendants de tout pouvoir administratif, délibératif et exécutif ». La CENI est composée de 13 membres représentatifs de quatre « profils » (trois juristes, deux administrateurs civils, deux représentants de la société civile et six personnalités indépendantes

« de grande réputation professionnelle », parmi lesquels au moins un informaticien et un statisticien). Au sein de chaque groupe identifié, doit être désigné « au moins une femme ». Les membres de la CENI (et leurs suppléants) sont désignés (art.44) par le Président de l'UDC (5 dont « trois personnalités indépendantes issues de la société civile et de l'administration, dont deux femmes-, un juriste et un informaticien »), le Bureau de l'Assemblée de l'Union (5 membres « représentant la majorité et l'opposition à raison de 3 pour la majorité et 2 pour l'opposition dont deux juristes, deux femmes et un ou une statisticien (ne) » et par les Gouverneurs des îles autonomes (3 à raison de 1 désigné par chaque Gouverneur). Les membres de la CENI, dont le mandat est de six ans, désignent en leur sein (art.51) le Président (élu parmi les six personnalités indépendantes) et les quatre autres membres du Bureau : un Vice-Président (choisi parmi les deux juristes) ; un Secrétaire général (parmi les personnalités indépendantes) ; un Coordinateur du matériel et un Secrétaire à la Communication et aux règlements choisi parmi les personnalités indépendantes. Le Bureau de la CENI est élu pour trois ans, mais le mandat de ses membres est renouvelable (art.47). La CENI est déconcentrée au niveau de chaque île par les CEII (art.59), composées de 9 membres (dont seulement deux désignés par le Bureau de la CENI, « dont une femme », cinq autres membres étant choisis par les Exécutifs de l'Union et des îles et deux membres représentants respectivement la majorité et l'opposition au sein du Conseil insulaire). On relèvera que bien que présentées comme un « démembrement » de la CENI (cf. art. 30 du Code électoral), les CECI, au nombre de 54, sont composées de trois membres (dont une femme) dont aucun n'est désigné par la CENI mais nommés respectivement par le maire (ou le président de la délégation spéciale) de la commune, le commissaire en charge des finances de l'île et au sein des représentants de la société civile. On relèvera que le mandat des membres des CEII et des CECI coïncide pratiquement avec la durée du processus électoral (cf.art.62 et 64).La CENI elle-même doit être considérée comme une structure de gestion des élections *semi-permanente* puisque comme le précise (art.46) le Code électoral seuls « les membres du Bureau de la CENI siègent de manière permanente », les huit autres membres étant appelés à tenir chaque année des sessions d'une durée variable selon l'organisation ou non d'un scrutin.

La CENI et, dans une moindre mesure ses démembrements, ont constitué les groupes cibles « *prioritaires* » des concepteurs du PACTE-Comores.

1.3. Conception du Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence du processus Electoral (PACTE) en Union des Comores :

Le « Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence du processus électoral de 2014 en Union des Comores » a fait l'objet d'une demande de subvention à la Commission de la part du Centre Européen d'Appui aux Processus Electoraux (ECES) , une Fondation privée sans but lucratif dont le siège est à Bruxelles, avec pour objectif de « promouvoir un développement démocratique durable , à travers des services de conseil et de soutien opérationnel pour la mise en place de cycles électoraux , en faveur des organes de gestion électorale et des organisations régionales et internationales » (Annexe B-Présentation des associés de la demande de subvention). ECES a mis en œuvre des programmes d'appui au processus électoraux dans plusieurs pays (Libye, Soudan, Madagascar, pays membres de la Communauté de développement d'Afrique Australe-SADC-, Madagascar, Etats-membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale-CEEAC-, etc...) le plus souvent en association avec des partenaires de référence en matière d'assistance électorale, comme par ex. l'Institut Electoral pour la Démocratie Durable en Afrique-EISA. Pour la mise en œuvre du PACTE-Comores, ECES s'est associé à quatre entités : l'Ecole de formation électorale en Afrique Centrale (EFEAC)

institué en mai 2011 à Libreville par la CEEAC ; la Cellule d'Appui politologique Afrique-Caraïbes (**CAPAC**) de l'Université de Liège initiée en 2004 afin d'accompagner les pays en post-conflit vers la consolidation d'un Etat de droit ; le **Center for Creative Leadership (CCL)** qui, à partir de ses bureaux en Afrique (à Johannesburg et Addis Abeba) a développé des activités de développement et de renforcement des capacités en matière de leadership (initiative « Leadership Beyond Boundaries ») ; **Urban Republic (UR)**, société de production cinématographique fondée à Los Angeles en 2005 et spécialisée dans la promotion du développement démocratique comme l'a illustré le documentaire « An African election » consacré à l'élection présidentielle de 2008 au Ghana et réalisé en 2011 par les fondateurs d'UR, Jarreth et Kevin MERZ.

Le PACTE Comores a été conçu début 2014 dans la perspective de la préparation des échéances électorales prévues initialement les 2 et 16 novembre 2014. Le projet a été financé à hauteur de € 1,6 million pour une durée initiale de six mois (25 juillet 2014-31 janvier 2015). Le report des élections aux mois de janvier-février 2015 s'est traduit par une extension de la durée du PACTE jusqu'au 24 avril 2015 et une dotation supplémentaire de € 520.000, ce qui a abouti à une enveloppe budgétaire totale de **€ 2.120.000** financée par l'UE via l'**IEDDH**.

La démarche des concepteurs du PACTE est mise en évidence dans le document de projet très complet qui fondait la demande de subvention à la Commission Européenne. Il s'agissait en premier lieu d'offrir « un **accompagnement technique réactif** au processus de décision de l'administration électorale » tout en s'attachant dans le même temps, « à transmettre **des capacités techniques et opérationnelles** à ses membres » (demande de subvention p.3). Bien que tous les acteurs du processus électoral soient mentionnés comme bénéficiaires dans le document de projet, du Ministère de l'Intérieur à la société civile, le groupe-cible prioritaire du PACTE est constitué par la CENI (dont il apparaîtra lorsqu'elle sera mise en place en septembre 2014 que la plupart de ses membres n'avait eu d'expérience antérieure dans une Commission électorale) et ses démembrements. De fait seuls Mme Ahmed ZAINAB (secrétaire à la communication et aux règlements) et Saïd MZE DAFINE avaient déjà travaillé au sein de la précédente CENI (Mme ZAINAB au sein du SNAP et M. MZE DAFINE en qualité de chargé de la communication).

1.3.1. Les objectifs du PACTE-Comores

L'objectif **général** du projet est de « Contribuer à l'organisation d'élections **crédibles, transparentes et pacifiques** en Union des Comores à travers le **renforcement des capacités des parties prenantes aux processus électoraux** » ;

Quatre objectifs **spécifiques (OS)** avaient été assignés au PACTE-Comores :

OS 1- Appuyer l'administration électorale (CENI, CEII et CECI) pour la planification, l'organisation et la tenue des scrutins prévus en 2014 ;

OS 2- Contribuer aux efforts de la sensibilisation ;

OS 3-Promouvoir la transparence du processus électoral ;

OS 4- Contribuer à la pérennisation et au renforcement des capacités de l'administration électorale permanente

1.3.2. Résultats escomptés et activités du PACTE-Comores

De la poursuite de ces objectifs en vue de répondre à un double défi - l'organisation réussie et effective d'un processus électoral complexe ainsi que la sensibilisation des électeurs- étaient escomptés 9 résultats détaillés dans le document de projet :

Les activités d'appui à l'administration électorale (OS 1) devaient conduire à trois résultats essentiels : le développement des capacités des membres de l'administration électorale (R1.1) ; l'adoption et la mise en œuvre du calendrier électoral et de la planification stratégique et opérationnelle des trois scrutins

(R1.2) ; l'acquisition du matériel électoral ainsi que l'appui aux opérations et logistiques électorales (R1.3).

La contribution du PACTE aux efforts de la sensibilisation (OS 2) devait se traduire d'une part par la mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation et d'éducation électorale (R2.1) et, d'autre part, par la diffusion auprès des électeurs d'un matériel d'éducation électorale (R2.2) les informant sur les procédures de vote (différentes d'un scrutin à l'autre) ainsi que sur les novations du Code électoral adopté en avril 2014 ;

La promotion de la transparence du processus électoral (OS 3) devait avoir deux résultats attendus d'une part la communication des dispositions électorales (R3.1) à l'ensemble des « parties prenantes » au processus électoral (incluant la Cour Constitutionnelle, le Ministère de l'intérieur, les OSC, les médias, etc...) et, d'autre part, la mise en place d'un « cadre de concertation » entre les différentes « parties prenantes » au processus électoral, en particulier les partis politiques ;

La poursuite de l'OS 4 – « contribuer à la pérennisation et au renforcement des capacités de l'administration électorale permanente » - devait déboucher sur deux résultats : « le mobilier, matériel informatique et les consommables annuels de la structure permanente de la CENI sont assurés » (R4.1) ; « Les capacités de leadership de l'administration électorale sont développées » (R4.2).

Pour chacun des résultats escomptés que l'on vient de rappeler, le document de projet énumère de manière détaillée les activités concourant à ces résultats, le degré de réalisation desdites activités pouvant être appréciées en le rapportant aux IOV mentionnés dans le Cadre logique.

1.3.3. Une claire division du travail avec les autres PTF

Centré sur le renforcement des capacités de l'administration électorale, la définition et l'exécution de la planification stratégique, budgétaire et opérationnelle de trois élections ainsi que sur la formulation et l'exécution d'un plan de communication et de sensibilisation des « parties prenantes » au processus électoral, le PACTE-Comores n'a pas proposé d'activités liées au ***fichier électoral*** détenu au sein du MIID par le CNTDE, qui a bénéficié au cours des dernières années d'un appui technique et financier du PNUD pour les opérations de recensement des électeurs, de développement d'un fichier électoral biométrique et de la confection de cartes d'électeurs biométriques (comme le sont également les cartes nationales d'identité), toutes mesures destinées apporter une solution pérenne et fiable aux « lacunes » et aux « défaillances » dans l'établissement des listes électorales constatées par tous les observateurs depuis l'indépendance des Comores. La clôture récente du programme d'assistance du PNUD au CNTDE aura pour conséquence d'inclure dans le champ du PACTE 2 (mai 2015) financé par l'UE afin d'apporter un soutien aux élections présidentielles et des Gouverneurs prévues en 2016 les activités du CNTDE en vue de compléter les listes électorales incluant la diaspora (cf. l'OS 1et le Résultat 02 des DTA de la CF du PACTE 2-Comores). L'UE a d'ailleurs lancé en mai 2015 une mission d'expertise afin d'évaluer les besoins pour la révision du fichier électoral et l'inclusion des citoyens de la diaspora dans la perspective des scrutins devant se tenir en principe en janvier et mars 2016.

Par ailleurs les concepteurs du PACTE-Comores ont été confrontés à l'éventualité de planifier des activités de renforcement des capacités en matière d'observation électorale à l'intention des OSC comoriennes spécialisées. Afin d'éviter d'éventuels « conflits d'intérêts » - le PACTE appuyant l'organisation des scrutins et les OSC étant chargées de porter un regard critique sur le processus électoral-, il a été convenu de ne pas inclure de telles activités dans le projet, un autre PTF (OIF), dont l'expérience en matière d'observation électorale est très solide, ayant pris en charge sur le plan technique et financier les missions d'observation nationale initiées par l'OBSELEC et la FECOSC. En revanche ces mêmes OSC ont été associées aux campagnes de sensibilisation développées par la CENI avec le soutien du PACTE sur le territoire de l'UDC.

2- LE PACTE-COMORES AU REGARD DES CRITERES DE L'EVALUATION

Le consultant souhaiterait souligner *la qualité et l'exhaustivité des rapports d'activités* de l'équipe du PACTE ; le Chef de projet, Scipion du CHATENET, avec le concours de ses collègues, a rédigé 17 rapports (bimensuels ou bihebdomadaires) couvrant de manière chronologique sur une période de huit mois (15 août 2014-15 avril 2015) l'ensemble du processus électoral et les activités spécifiques du PACTE s'y rapportant. Il a également produit un rapport intermédiaire (25/072014 au 28/02/2015) dont la structure renvoie à celle du document de projet, ce qui a facilité l'évaluation de l'*efficacité* du PACTE.

2.1. Pertinence :

En répondant à des carences couramment identifiées dans les processus électoraux précédents notamment dans trois domaines - *la planification des opérations électorales, la mise à disposition du matériel électoral et les carences dans la conduite des opérations électorales*-, le PACTE-Comores constituait une solution appropriée à ces besoins. La pertinence du PACTE-Comores a été d'autant plus avérée qu'il répondait par ailleurs à un souci de « professionnalisation » des membres de la CENI, notamment de son Bureau permanent, dans le contexte d'une Commission électorale à laquelle le nouveau Code électoral avait pour la première fois conféré un caractère permanent. La pertinence du PACTE-Comores découlait enfin des contraintes temporelles extrêmement « tendues » et de l'environnement institutionnel auxquels la CENI a été soumise dès sa mise en place.

Depuis l'année 2000 et le lancement du projet APEC (Appui au processus électoral aux Comores) la communauté internationale, et plus particulièrement l'UE, ont apporté un soutien financier constant aux processus électoraux, soutien qui a permis au PNUD d'apporter une assistance technique à l'organisation des divers scrutins organisés depuis la création de l'Union des Comores. Malheureusement, outre la contestation permanente dont a été l'objet la liste électorale jusqu'à la création d'un fichier électoral biométrique décidé en 2010, les missions d'observation électorale tant nationales qu'internationales ont constaté de manière récurrente les mêmes carences dans le déroulement des opérations électorales. Dans le cadre du présent exercice on se limitera à trois exemples de ces « constats de carence » du processus électoral :

- A l'occasion des élections primaires et du scrutin présidentiel des 16 avril et 14 mai 2006, les observateurs internationaux venus de différents horizons (UA, LEA, OIF, COI et Etats-Unis d'Amérique) ont publié un communiqué commun faisant état, dans l'organisation des élections primaires, de « sérieuses défaillances de la part des organes de gestion des opérations électorales ayant entraîné une série de dysfonctionnements dans le déroulement des élections ». Parmi ces « dysfonctionnements » étaient notamment relevés : « l'ouverture tardive des bureaux de vote due à la lenteur dans l'acheminement du matériel électoral » ; « le faible niveau de formation et d'information des membres des bureaux de vote » ; « matériel électoral incomplet dans les bureaux de vote : insuffisance du nombre de fiches d'émargement, d'enveloppes de transmission, de procès-verbaux pour les assesseurs, de lampes ou de bougies » ; « changement de membres de certains bureaux de vote le jour du scrutin » ; « conditions difficiles de dépouillement (manque d'éclairage) » ; « retard dans la centralisation des résultats et la transmission des procès-verbaux ». Le rapport de la Mission de l'OIF relevait cependant « une nette amélioration par rapport au scrutin précédent » en soulignant que « d'une manière générale, le matériel électoral était disponible et en quantité suffisante dans les bureaux de vote », une observation qui mettait ainsi parfaitement les carences logistiques survenues lors des élections « primaires »...

- A l'issue des élections primaires du scrutin présidentiel de 2010 (tenues sur l'île de Mohéli) et de celles des Gouverneurs des Iles, la Mission tripartite (UA, LEA et OIF) d'observation internationale des élections avait publié un communiqué conjoint dans lequel étaient de nouveau mentionnés « certains dysfonctionnements dans le déroulement des élections », comme, par exemple : « La maîtrise insuffisante des opérations de vote chez certains agents électoraux » ; « La lenteur d'acheminement du matériel et des documents électoraux » ainsi que « L'éclairage insuffisant dans les bureaux de vote lors du dépouillement des résultats du vote ».
- Lors des deux tours (7 novembre et 26 décembre 2010) des mêmes élections du Président de l'UDC et des Gouverneurs, l'Observatoire des Elections, qui depuis sa création en 2002, a suivi, avec l'appui de l'OIF et de la COI, les différents scrutins organisés aux Comores (tout en développant une expérience internationale en matière d'observation électorale) a déployé une mission nationale d'observation dont le rapport final mettait en évidence différentes « failles » dans le déroulement régulier des opérations électorales, et plus particulièrement : l'acheminement tardif de certains matériels, notamment les listes électorales et les fiches de dépouillement ; le remplacement tardif des membres de certains bureaux de vote ; « une présence parfois envahissante des forces de l'ordre dans certains centres et bureaux de vote » ; « des tentatives de corruption des électeurs aux alentours de certains bureaux de vote au niveau de Mohéli » ; la faible formation de certains membres des bureaux de vote ; « le manque de lumière dans la plupart des bureaux de vote »...

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

Le PACTE-Comores a démontré également sa pertinence en mettant l'accent sur **le renforcement des capacités de la CENI** devenu impératif depuis le statut « permanent » conféré à la Commission électorale par le nouveau Code électoral. Les membres de la CENI (et des CEII) constituent ainsi les bénéficiaires prioritaires des activités concourant au développement des capacités de l'administration électorale (R1.1) y compris en matière de « **leadership** » et de **gestion des conflits** (R4.2), en particulier : la formation en administration et planification électorale ; la formation en opérations de vote ; la formation en contentieux ; l'élaboration et la mise en œuvre d'une formation LEAD « adapté et contextualisé ». Le renforcement des ressources matérielles de la CENI a été intégré au document de projet du PACTE, sous la forme d'une dotation en mobilier et équipements bureautiques et informatiques ainsi que d'une prise en charge pendant un an des dépenses en consommables de la structure permanente de la CENI.

Enfin le PACTE Comores, en déployant dans les meilleurs délais l'équipe de projet aux Comores a permis d'épauler la difficile mise en place de la CENI et surtout de conforter la crédibilité du nouveau Organe de gestion des élections (OGE). Si le PACTE Comores a été signé par l'UE le 5 août 2015, le chef de projet, Scipion du CHATENET, avait lancé le projet dès le 25 juillet, le jour même de la signature du décret présidentiel 14/125 nommant les 13 membres de la CENI. Toutefois la mise en place effective de la CENI a été différée de six semaines en raison du contentieux né de la désignation

irrégulière par le Président de l'AU de cinq membres de la Commission, alors qu'il incombait au Bureau de l'AU de procéder à ces nominations. Par ailleurs la FECOSC avait saisi la Cour Constitutionnelle d'une requête arguant que la société civile ne comptait qu'un représentant au lieu de deux parmi les cinq membres désignés par le Président de l'Union. En définitive les membres de la CENI, composée de 5 femmes et 8 hommes, ont été nommés le 2 septembre avant de prêter serment devant la Cour Constitutionnelle 48 heures plus tard.

Dans l'intervalle de la difficile installation de la CENI a été pris le décret n.14-128/PR du 2 août 2014 créant au sein du MIID une **Direction Générale des Elections (DGE)** dont les attributions précisées dans l'art.2 englobent notamment : la conception et l'élaboration des textes législatifs et réglementaires électoraux ; « L'appui, la collaboration ou l'assistance à la CENI dans ses missions électorales » ; la tenue des fichiers électoraux ; l'appui au service au service de sécurité lors des élections ; « les campagnes de sensibilisation et d'information civique ainsi que la formation afférente au processus électoral, des responsables administratifs, des agents électoraux, des électeurs et des élus, en collaboration avec la CENI et en liaison avec les institutions et structures étatiques et insulaires » ; l'élaboration et la gestion de la carte électorale. Parmi les services de la DGE figure le CNTDE ainsi qu'une Direction des Etudes et Opérations électorales en charge de trois missions (art.6) : « Appuyer la CENI, à l'établissement et à la révision des listes électorales, en liaison avec le CNTDE et à l'organisation matérielle des élections ainsi que du suivi du processus électoral ; étudier et proposer à la CENI toute mesure de nature à garantir la qualité du scrutin ; l'élaboration et l'exécution du plan de formation des acteurs électoraux ». Enfin était créé dans chaque île un démembrement, dénommé Direction régionale des élections (art.9). La création de la DGE un mois avant l'installation d'une CENI dont les membres (en particulier ceux de son Bureau) n'avaient qu'une expérience embryonnaire dans le domaine électoral a été sans surprise perçue par les partis de l'opposition comme « la mise en place d'un système parallèle à la CENI pour l'organisation des élections » (PACTE-Comores, rapport bimensuel 15-31 août 2014, p.1). Le député SALAMI, rapporteur de la Commission des Lois de l'AU, a ainsi estimé que « la DGE est une Commission Electorale bis... [Quand le décret du 2 août 2014 dispose que] cette direction va appuyer la commission électorale, on voit déjà la supercherie. Cet organe va tout bonnement prendre les prérogatives de la CENI » (Al-watwan du 28 août 2014). *De fait, le risque était semble-t-il important de voir la DGE devenir la « doublure » de la CENI et, partant, de vider de son sens la qualité « d'organe impartial technique permanent » dévolu à la CENI par l'art. 30 du Code électoral.* L'équipe du PACTE va cependant très rapidement s'insérer dans le processus de préparation des opérations électorales et jouer un rôle « **d'appui-conseil** » auprès de la CENI dans une démarche conforme à la démarche inscrite dans le document de projet, en « offrant **un accompagnement technique réactif au processus de décision de l'administration électorale** » (cf. demande de subvention, p.3). Ce faisant on peut estimer que le réservoir d'expertise en matière d'assistance électorale (comme l'attestent les CV extrêmement solides des experts du projet) mis à la disposition de la CENI par ECES via le PACTE-Comores **a contribué à rééquilibrer « le rapport des forces » entre le MIID (DGE) et la Commission électorale.** La priorité a été de fixer une nouvelle date pour les scrutins, le respect des délais prévus dans le Code électoral, la mise en place tardive de la CENI et les retards pris dans la clôture de l'enrôlement des électeurs ayant rendu impossible le maintien des scrutins en novembre 2014. Les dates des élections seront d'abord reportées au 28 décembre 2014 et au 1^{er} février 2015 mais, à la suite d'un recours d'un parti politique devant la Cour Constitutionnelle, un nouveau report intervient le 25 octobre 2014 avec le décret présidentiel n.24-158/Pr fixant les dates des scrutins au 25 janvier et au 22 février 2015. Au cours des deux premiers mois suivant l'installation de la CENI, l'équipe du PACTE-Comores va être très présente puisqu'elle va activement contribuer à la fixation d'un calendrier électoral rendu très complexe (il compte une trentaine d'activités ou d'étapes entre septembre 2014 et mars 2015) à élaborer compte tenu de l'organisation « harmonisée » de trois scrutins, dont l'un (Représentants de la Nation) sur deux tours ainsi que des délais prévus par le Code électoral pour nombre d'activités du

processus électoral. Concrètement, le report à deux reprises des scrutins conduira à l'élaboration de trois calendriers successifs élaborés par une Commission mise en place au sein de la CENI à laquelle l'équipe du PACTE apportera son concours. On relèvera également qu'une dizaine de jours après l'installation des CEII un cycle de formation a été organisé par le PACTE à l'intention des 13 membres de la CENI et des 27 membres des CEII (8-9 octobre 2014). Cette formation intitulée « Atelier sur l'enregistrement des candidatures complétée par une introduction à l'administration électorale » avait pour objectifs immédiats de familiariser l'administration électorale avec les opérations d'enregistrement et de traitement des candidatures et à moyen terme de renforcer les capacités des participants tant sur les diverses missions des Commissions électorales que sur les principes structurant des « élections libres et régulières » ou les différents systèmes électoraux (les élections organisées en 2015 étaient régies par trois modes de scrutin différents : scrutin uninominal majoritaire à un tour pour les Conseillers des îles ; scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour les Représentants de la Nation et scrutin de liste à la représentation proportionnelle avec attribution des sièges restants selon la règle de la plus forte moyenne, dénommée également méthode de Jefferson ou méthode d'Hondt) . Par ailleurs, dès le 27 août 2014, l'équipe du PACTE a fourni différentes options concernant les caractéristiques et les modalités d'acquisition des urnes nécessaires aux scrutins ; deux semaines plus tard elle proposait un plan d'acquisition du matériel électoral, qui fut validé immédiatement. Au cours de la première quinzaine d'octobre l'ensemble des spécifications techniques du matériel électoral à acquérir (1500 urnes, 1500 kits électoraux, 200 isoairs complémentaires du stock disponible, enveloppes, encre indélébile bulletins de vote) était finalisé dans le cadre d'un processus de lancement d'appels d'offres à l'intention des fournisseurs, un processus qui a été initié dès le 23 septembre pour une partie de ce matériel (urnes, kits électoraux et encre indélébile). Enfin la campagne de sensibilisation et d'éducation électorale a démarré avec l'arrivée au sein de l'équipe du PACTE d'un expert en éducation civique et électorale. Parallèlement a été adopté et mis en œuvre un plan de communication pour la CENI, dont la première étape a été l'élaboration du Logo de la CENI dont plusieurs modèles ont été proposés à la Commission électorale dès le mois d'août. Enfin dès la prise de fonctions de la CENI et son installation dans son (nouveau) siège, l'acquisition du matériel informatique et bureautique ainsi que du mobilier de l'institution a été engagée par l'équipe du projet. Les exemples ci-dessus mettent en évidence la mobilisation et la très grande réactivité de l'équipe du projet PACTE dans la phase compliquée qu'a été la mise en place et le démarrage des activités de la CENI, un élément positif supplémentaire au regard du critère de pertinence. Il est vrai que le document de projet à l'appui de la demande de subvention de la Fondation ECES constituait une « feuille de route » très bien conçue que l'équipe du PACTE a dans l'ensemble suivie scrupuleusement...

2.2. Efficacité

La mise en œuvre du PACTE-Comores a été d'une grande efficacité, les résultats escomptés ont été très largement atteints, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs spécifiques formulés dans le document du projet. La quasi-totalité des activités a été réalisée et, dans certains cas au-delà des données fondées sur les IOV proposées dans le document de projet. Sur le plan qualitatif, la mise en œuvre du PACTE a contribué à améliorer de manière notable le processus électoral dans les différents domaines couverts par l'intervention, comme en témoignent notamment les rapports des missions internationales et nationales d'observation des élections. Les excellents résultats enregistrés par le PACTE-Comores soulignent la qualité et la cohérence du document de projet présenté par ECES à l'appui de sa demande de subvention. Les hypothèses et risques formulées par les concepteurs du PACTE (Annexe C) se sont révélées réalistes et les mesures de mitigation adaptées au contexte local.

La mise en œuvre du PACTE-Comores a été d'une grande efficacité, les résultats escomptés présentés dans le cadre logique du projet ont été très largement atteints, contribuant ainsi à la réalisation des quatre objectifs spécifiques formulés dans le document du projet. La quasi-totalité des activités a été réalisée et, dans certains cas au-delà des données fondées sur les IOV proposées dans le document de projet. Cette réussite du PACTE-Comores est le fruit de la cohérence qui a inspiré la conception du projet par la Fondation ECES ainsi que de l'expertise et de la rigueur professionnelle des intervenants long terme/court terme, nationaux/internationaux mobilisés dans l'exécution du PACTE-Comores.

Le premier volet du projet, centré sur l'appui à l'administration électorale pour la **planification, l'organisation et la tenue des scrutins** (objectif spécifique 1) s'est traduit par la mise en œuvre d'une dizaine de formations thématiques qui, au-delà de l'administration électorale proprement dite, ont concerné d'autres acteurs du processus électoral ; ces activités de renforcement des capacités ont été plus nombreuses que les trois formations (1.1.1, 1.1.2 et 1.1.3) annoncées dans le document de projet (p.5). En fait c'est la formation en administration et planification électorale (activité 1.1.1.) qui a été décomposée en plusieurs modules de manière à préparer l'administration électorale à la succession d'échéances qui l'attendait dans la mise en œuvre du **calendrier électoral**. L'équipe du projet a donc eu le mérite d'être proactive et de faire preuve de flexibilité dans l'exécution des activités prévues. C'est ainsi que la première activité de renforcement des capacités de l'administration électorale s'est concentrée sur « l'enregistrement des candidatures complétée par une introduction à l'administration électorale » (Moroni, 8-9 octobre 2014). Au-delà d'une formation sur les OGE et les critères d'une élection « libre et régulière » dispensée aux 40 participants (les 13 membres de la CENI et les 27 membres des CEII) il s'agissait pour les experts du PACTE-Comores (assistés par un expert de l'UA) de préparer l'administration électorale à conduire efficacement les opérations d'enregistrement et de traitement des candidatures aux élections. Cet atelier a eu également pour conséquence positive de donner à tous les acteurs-clé de l'administration électorale « l'occasion de mieux se connaître et de **développer un esprit d'équipe** entre les différents niveaux (central et insulaires) grâce aux travaux de groupe et à la participation de tous » (rapport intermédiaire du PACTE-Comores, p.14). Les membres de la CENI ont été ensuite conviés à un atelier de formation sur les opérations de vote organisé au siège de la CENI (atelier « simulation de vote ») le 8 novembre 2014 et effectué avec des échantillons du matériel électoral déjà réceptionné. L'atelier était animé par les experts du PACTE-Comores et d'autres PTF appuyant le processus électoral (OIF et UA). Du 22 au 24 décembre 2014 a été organisé à Moroni – un mois avant les premiers scrutins – un Atelier intitulé « Harmonisation des opérations de vote » réunissant les membres de la CENI et des CEII, qui a permis d'aboutir aux résultats suivants : un rappel des procédures de vote ; la finalisation du manuel et du guide du formateur des membres du bureau de vote ; les modalités de la manipulation du matériel électoral et l'élaboration du schéma de livraison et de récupération du matériel électoral ; la répartition des zones de compétence des coordinateurs et superviseurs mis en place dans les trois îles pour la bonne organisation des opérations électorales. **Le**



Formation des officiers et agents des forces de l'ordre, Moroni, 7 janvier 2015

PACTE-Comores a ensuite organisé cinq formations à l'intention des acteurs-clé du jour de l'élection : a) une formation a été organisée le 7 janvier 2015 à Moroni pour une trentaine de participants des forces de l'ordre (police nationale, gendarmerie et forces comoriennes de développement) afin de les préparer à la sécurisation de l'acheminement du matériel électoral ainsi que des opérations électorales ; b) et c) dans chaque île se sont tenus pendant une durée de deux jours, entre les 10 et 14 janvier 2015 une formation des formateurs des membres des bureaux de vote , ces

ateliers ayant été suivis de réunions d'évaluation avec les CEII en présence des experts du projet en vue également d'identifier les formateurs pour les sessions de formation suivantes, qui ont été organisées dans neuf sites durant deux jours, sous la supervision de trois experts du PACTE-Comores. A l'issue de ce processus, la formation avait été dispensée à **4308 membres des bureaux de vote** (cf. rapport intermédiaire du PACTE-Comores, pp.17-22) ; d) le déploiement et la récupération du matériel électoral ont fait l'objet de sessions de formation des 162 membres des CECI et de 54 agents de la CENI tenues le 23 janvier et le 17 février 2015 dans les trois îles ; e) A l'issue des scrutins du 25 janvier 2015, le PACTE-Comores, afin de corriger les carences et imperfections mises en évidence lors du vote, a organisé une formation supplémentaire d'une demi-journée sur chaque île à l'intention des 718 Présidents des bureaux de vote, des 162 membres des CECI et de 54 agents de la CENI, cette formation ayant d'ailleurs eu pour conséquence, relevée dans les rapports des MOE, d'améliorer le déroulement des opérations de vote le 22 février 2015. Enfin, a été organisé à Moroni (28-29 octobre 2014) avec l'appui du PACTE-Comores une formation portant sur le **contentieux électoral** qui a réuni des membres de la CENI, de la DGE ainsi que des membres de la Cour Constitutionnelle avec la participation de facilitateurs mandatés par ECES et l'UA. La préparation des scrutins du 22 février 2015 a été facilitée par la tenue de l'atelier d'évaluation (prévu dans le document de projet-activité 1.14.) organisé les 5-6 février 2015 au siège de la CENI en présence du Chef de projet, du conseiller électoral, du conseiller planification et opérations électorales et de l'expert renforcement des capacités-formation du PACTE-Comores. L'atelier qui réunissait les 13 membres de la CENI et leurs 27 collègues des CEII ainsi que la DGE, et des représentants des forces de l'ordre et des OSC a permis d'identifier les forces et les faiblesses des scrutins du 25 janvier 2015 et d'en tirer les leçons opérationnelles pour l'organisation des scrutins du 22 février suivant.

Au lendemain des scrutins du 22 février 2015, sur proposition du PACTE-Comores a été organisée par la CENI les 8-9 avril 2015 une Table ronde sur le thème « **Cycle électoral 2015-2016 : Bilan et perspectives** », dont les débats ont permis de réitérer un exercice d'auto-évaluation des principaux acteurs du processus électoral (CENI, CEII, MIID, Cour Constitutionnelle, CNPA, OSC, forces de l'ordre) et au-delà de ce bilan, de définir **une liste de 56 actions prioritaires** dans la perspective des élections présidentielles et des gouverneurs de 2016, des actions prioritaires (cf. rapport bihebdomadaire du PACTE-Comores n.17, du 6 au 15 avril 2015) qui orientent la réflexion actuelle sur la révision du Code électoral ou ont débouché sur des actions concrètes (par exemple la « mission d'évaluation des besoins pour la révision du fichier électoral et l'inclusion des citoyens de la diaspora en vue des élections de 2016 » initiée en mai 2015). Dans le domaine de la formation, l'expert en renforcement des capacités, Denis FONTAINE, a formulé dans son **rapport de mission du 31 avril 2015** une dizaine de recommandations (p.17) qu'il conviendrait de prendre en considération dans le cadre de la préparation du « PACTE 2 ».



Table ronde sur le thème « Cycle électoral 2015-2016: Bilan et perspectives », Moroni, 8-9 avril 2015

L'ensemble des activités de formation et/ou de renforcement des capacités de l'administration électorales et d'autres « parties prenantes » du processus électoral a été soutenue par l'élaboration de manuels et de guides pédagogiques au nombre d'une dizaine (cf. annexe 2 : documentation consultée). En outre l'équipe du projet a préparé une dizaine de documents officiels liés aux institutions ou aux opérations électorales : trois règlements intérieurs (CENI, CEII et CECI) ; format du bulletin de vote ;

formulaire et récépissé de candidature ; PV de déroulement du vote ; PV de constatations et de réclamations ; feuille de dépouillement, PV de tabulation...

Parallèlement aux activités de renforcement des capacités de l'administration électorale, le PACTE-Comores a mis en œuvre de manière rigoureuse les activités prévues dans le document de projet en contribuant, en étroite relation avec la CENI, à l'élaboration du calendrier électoral, et, dans les délais prescrits, en développant un plan opérationnel et du budget des scrutins, en finalisant un plan d'acquisition du matériel électoral et en procédant à l'achat et à la livraison de ce matériel à la CENI. Par la suite le PACTE-Comores mettra en œuvre avec succès un plan de déploiement du matériel électoral dans les îles et de son acheminement jusqu'aux bureaux de vote. La récupération du matériel électoral (urnes et enveloppes inviolables) s'est effectuée sans difficultés. A l'issue du processus électoral, tout le matériel électoral (à l'exception de nombre d'isolaires) a été récupéré et stocké dans des locaux sécurisés dans l'attente des prochains scrutins. En définitive la seule activité qui n'a pu être réalisée, faute de temps entre l'installation de la CENI le 2 septembre 2014 et la date du scrutin prévu à l'origine deux mois plus tard, a été l'élaboration du **plan stratégique de l'administration électorale** (activité 1.2.2. du document de projet). Toutefois, dans la pratique, l'équipe du projet a parfaitement maîtrisé l'identification de toutes les activités concourant au processus électoral ainsi que des interdépendances existant entre ces activités, ce qui lui a permis de mettre en œuvre lesdites activités de manière harmonieuse et fluide, sans dysfonctionnements. Compte tenu des enseignements des scrutins de janvier-février 2015, **un plan stratégique de l'administration électorale pourrait être élaboré dès le démarrage du « Projet d'appui à la transparence et crédibilité du processus électoral de 2015/16 Union des Comores ».**

Un autre volet du projet a effectivement permis de « **contribuer à la pérennisation et au renforcement des capacités de la CENI** » (objectif spécifique 4) et ainsi de conforter la permanence de l'institution. Les activités prévues dans le document de projet (dotation de la CENI en mobilier et en équipement bureautiques et informatiques ; formation en renforcement des capacités de leadership) ont été effectivement mises en œuvre ; un module de formation intitulé « Leadership et gestion des conflits pour les acteurs électoraux » (LEAD) s'inscrivant dans le cadre du programme IRIS-ELECTIONS - dont la Fondation ECES est l'un des promoteurs- a été élaboré en vue de préparer chaque acteur-clé du processus électoral (CENI, Cour Constitutionnelle, forces de l'ordre, société civile, etc..) à prendre conscience et à assumer ses responsabilités dans l'organisation d'élections libres et apaisées.



LEAD RECEF, Bruxelles, 5-8 nov. 2014

Deux séminaires ont été organisés en novembre 2014 : le premier à Bruxelles du 5 au 8, intitulé « **Leadership et gestion de conflits pour les acteurs électoraux** » a été réuni sur l'initiative conjointe de la Fondation ECES, de l'OIF, du Réseau des Compétences Electorales Francophones (RECEF) et de l'Ecole de formation électorale en Afrique centrale (EFEAC) ; il a permis au Président de la CENI d'avoir des échanges avec plusieurs dirigeants d'OGÉ qui ont partagé leur expérience.

Une seconde formation « Leadership et gestion des conflits pour les parties prenantes aux élections » (LEAD) a été organisée du 17 au 20 novembre 2014 à Moroni par le PACTE-Comores à l'intention de 35 participants représentant la CENI, la société civile, la Cour Constitutionnelle, les médias et les forces de l'ordre (cf. compte-rendu de cette activité dans le rapport intermédiaire du PACTE-Comores, pp.88-94).



Formation LEAD, Moroni, 17-20 novembre 2014

Le PACTE-Comores a également largement contribué, en partenariat avec des OSC et les médias, aux **efforts de la sensibilisation dans le domaine de l'éducation civique et électorale** (objectif spécifique 2) en coordination étroite avec le comité de communication de la CENI, **la mise en œuvre de cette action étant typique de la démarche mûrement réfléchie et participative de l'équipe du projet.** Avec l'appui de l'expert en éducation civique et électorale du PACTE, un plan de campagne de sensibilisation a été élaboré, dont l'un des vecteurs a été le film « An African election » sur le scrutin présidentiel de 2008 au Ghana. Ce documentaire, qui couvre toutes les phases d'un scrutin ayant débouché sur des élections « libres et régulières » a une grande valeur didactique en mettant en évidence l'impact d'un « processus électoral bien mis en œuvre » sur « un changement pacifique du pouvoir et une continuité démocratique » (rapport intermédiaire du PACTE-Comores, p.57).



Projection du film « An African election »
Moroni, 2014

Le film « Une élection en Afrique » a été doublé en shikomori fin octobre 2014 avant d'être présenté à une **Table ronde pour la préparation du cinéma itinérant**, à laquelle participèrent les membres du comité de communication de la CENI, la compagnie de production comorienne Nextez qui avait assuré le doublage, un représentant de la DGE, et des représentants d'OSC (FECOSC, OBSELEC, Réseau National des Femmes et Développement-RNFD) ainsi que deux membres de l'équipe du projet (l'expert en éducation civique et électorale et la coordinatrice nationale du cinéma itinérant) et la représentante de l'UE aux Comores. Au cours de cette Table ronde furent notamment évoquées la nécessité de



Campagne de sensibilisation, Anjouan, 7
février, 2014

développer des **activités de sensibilisation auprès des femmes** (auxquelles pour la première fois avait été accordé un contingent de 30% des places sur les listes des candidats aux élections communales) ainsi que les modalités de la participation des OSC bénéficiaires d'un appui financier de la CENI à l'activité du cinéma itinérant. Ayant démarré à Moroni le 15 novembre, le cinéma itinérant s'est achevé le 22 décembre 2014, au terme de 35 projections incluant des débats avec le public dans des localités des trois îles (24 à Ngazidja, 4 à Mohéli et 7 à Anjouan). La mise en œuvre de cette activité ainsi que de la « caravane itinérante de

sensibilisation » organisée sur les trois îles dans l'intervalle entre les scrutins du 25 janvier et du 22 février 2015, s'est accompagnée de l'utilisation de divers « outils de sensibilisation » : bracelets, affiches, banderoles, dépliants, etc...



Tournage de la vidéo sur la simulation du vote

En outre ont été réalisées des vidéos - par ex. sur la simulation du vote, le vidéo clip sur la « chanson des élections » réalisé par Nextez Solutions et Interfaces prod, des compagnies locales, des reportages vidéo sur des ateliers de formation organisés par le PACTE-Comores, des micro-trottoirs, etc...- qui ont été diffusés à la télévision (ORTC), ou « postés » sur le site internet de la CENI ou sur « You Tube »... Toute la gamme des autres moyens de communication a en fait été utilisée dans cette campagne de sensibilisation : spots radio, SMS, presse écrite. Des dépliants en français,

shikomori et shidzouani sur l'élection communale ont été distribués sur les trois îles et des messages appelant les populations à voter diffusés le 22 février 2015 dans les langues insulaires.

La campagne de sensibilisation animée par la CENI avec l'appui du PACTE-Comores s'est inscrite en synergie avec les campagnes de sensibilisation des OSC (qui bénéficiaient d'un appui financier de la CENI, d'un montant global de 12,6 millions de francs comoriens, cf. rapport général de la CENI sur le processus électoral, p.18) en particulier



Campagne de sensibilisation animée par la CENI

l'OBSELEC et la FECOSC, dont les équipes ont sillonné les trois îles dans les jours précédant les scrutins de janvier et de février 2015. Les médias ont également reçu une dotation de la part de la CENI (d'un montant de 18 millions de francs comoriens) pour relayer la campagne de sensibilisation électorale. Il semble acquis que celle-ci a eu un effet positif sur la participation électorale très nettement en hausse (plus de 73%) par rapport aux scrutins antérieurs notamment la présidentielle de 2010 (52,80% des électeurs inscrits avaient voté).



Campagne de sensibilisation – distribution des dépliants

Enfin les activités proposées par la Fondation ECES dans son document de projet en vue « **de promouvoir la transparence du processus électoral** » (objectif spécifique 3) ont été intégralement réalisées qu'il s'agisse de l'adoption et de l'exécution d'un **plan de communication à l'intention de la CENI** - création d'un logo, de la page Facebook de l'institution ainsi que du site internet lancé lors d'une cérémonie organisée le 27 novembre 2014 au siège de la CENI, large diffusion de SMS accompagnant les messages importants délivrés par l'institution, appui-conseil dans l'organisation des conférences de presse ou la publication de communiqués de presse, etc...- que de la mise en place de cadres de concertation avec les partis politiques ou avec les organisations de la société civile, cette dernière activité ayant notamment débouché sur la mise en place du CCESPE composé de représentants des « parties prenantes » au processus électoral (CENI, DGE, CNPA, partis politiques de la mouvance présidentielle ou de l'opposition, candidats indépendants, OSC...). En outre le Code de bonne conduite des partis politiques et candidats, qui a fait l'objet de la plus large adhésion, a contribué à des scrutins apaisés, transparents et réguliers.

Sur le plan de la **qualité** des performances du projet dans les domaines couverts par l'intervention du PACTE, des progrès marquants ont été enregistrés par rapport aux consultations électorales précédentes, comme cela a été souligné le 26 février 2015 dans la déclaration du porte-parole de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité : « **Le déroulement pacifique et transparent des élections aux Comores témoigne des progrès du processus démocratique dans ce pays.** Les conclusions des missions d'observation internationales déployées sur place sont **globalement très positives.** L'UE a contribué au bon déroulement de ce scrutin à travers l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme. Elle continuera à appuyer l'Union des Comores dans sa poursuite d'un avenir démocratique, prospère et inclusif. ». De fait comme le mettent en évidence les rapports des missions d'observation internationales et nationales, les principales critiques ou réserves ont porté sur la fiabilité de la liste électorale ou sur les dysfonctionnements survenus dans la distribution des cartes d'électeurs, des points n'entrant pas dans le champ d'intervention du PACTE-Comores. Dans sa déclaration préliminaire concernant les scrutins du 25 janvier 2015, la **Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine (MOEUA)** a salué la bonne organisation des opérations électorales : « Le matériel électoral était disponible à temps et en quantité suffisante tout au long de la journée des élections. Les urnes étaient correctement scellées et placées de manière visible pour le public....Après les moments d'hésitation à l'ouverture des bureaux de vote, la bonne compréhension des procédures de vote par le personnel électoral a permis un bon déroulement du vote dans l'ensemble des bureaux de vote visités. **L'intégrité du vote a été garantie** et le secret du vote protégé dans 94,9% des bureaux de vote visités grâce à une position adéquate des isoaloirs, quoique la conception des isoaloirs demande à être améliorée...Le dépouillement s'est déroulé généralement dans le calme et selon les procédures dans la plupart des bureaux de vote. » (Déclaration préliminaire du 27 janvier 2015, p.6). La MOEUA a par ailleurs « félicité la CENI et les CECI pour les actions d'éducation civique ...

La CENI a eu recours aux medias audiovisuels, à la presse écrite et aux organisations de la société civile



Sensibilisation dans le domaine de l'éducation civique et électorale

qui y ont contribué à travers des films publicitaires, des articles de presse et des campagnes de sensibilisation directe auprès des populations. La CENI a également produit des affiches de sensibilisation » (p.4). A l'issue des scrutins du 22 février 2015, la MOEUA a relevé des améliorations dans la conduite des opérations électorales : meilleur respect de l'heure d'ouverture des bureaux de vote, respect des procédures de vote dans la totalité des BV visités, meilleure maîtrise des opérations de vote et de dépouillement par les membres des BV. La MOEUA a une nouvelle fois marqué son appréciation la conduite professionnelle des forces de l'ordre. La

Mission d'observation de la Ligue des Etats Arabes a également relevé que « le matériel nécessaire au déroulement du scrutin était dans l'ensemble disponible » ; concernant le bulletin de vote, elle a noté qu'« outre le caractère latin, celui-ci était également transcrit en caractère arabe, ce qui permettrait sa compréhension par un plus grand nombre d'électeurs ». La Mission d'observation de la LEA a fait état d'un déroulement dans de meilleures conditions des scrutins du 22 février 2015 en relevant une meilleure fluidité dans le déroulement des opérations électorales ainsi qu'une amélioration dans la maîtrise de la gestion du scrutin par les membres des bureaux de vote. **La mission d'information et de contact de la Francophonie** a également porté une appréciation très positive sur le déroulement « dans le calme et la sérénité » des scrutins du 25 janvier 2015 en soulignant plus particulièrement : « L'affichage systématique des listes électorales devant les bureaux de vote ; une présence systématique de tous les membres des bureaux de vote » ; « une présence massive des représentants des candidats

(assesseurs) ; « une mobilisation discrète et efficace des forces de l'ordre » ainsi que « la transparence des opérations de dépouillement » (communiqué du 27 janvier 2015). A l'issue des scrutins du 22 février la mission d'information et de contact de la Francophonie (composée de manière différente) a constaté la « tenue dans de bonnes conditions des élections législatives et communales » en « saluant en particulier les efforts de la CENI pour **renforcer le caractère libre, transparent et fiable de ces élections** ». La mission a relevé « une amélioration dans la maîtrise des opérations de vote » en soulignant « la disponibilité de l'essentiel du matériel électoral ; une présence efficace des forces de l'ordre et une présence significative des délégués des candidats dans les bureaux de vote, contribuant à renforcer l'intégrité des opérations électorales et la légitimité des résultats ». Les critiques communes à ces MOEI ont porté sur quelques points dont l'incidence a été marginale sur le scrutin : caractère non fonctionnel des isolements, problèmes d'éclairage (en raison de lampes défectueuses), absence d'une vérification systématique de la présence d'encre indélébile sur l'index ou absence d'uniformité dans la signature des bulletins de vote, acceptation des procurations...

Les missions d'observation nationale organisées par la **FECOSC** et l'**OBSELEC** sont parvenues à des conclusions similaires à celles des MOEI avec un déploiement d'observateurs qui a permis aux deux OSC de visiter la quasi-totalité des Bureaux de vote. A l'issue des scrutins du 25 janvier 2015, le rapport de la **FECOSC** relevait certaines « insuffisances organisationnelles » tout en constatant dans son communiqué sur les scrutins du 22 février « l'effort considérable de toutes les parties prenantes du processus électoral à vouloir atténuer les défaillances organisationnelles constatées au 1^{er} tour des élections ». Le rapport de l'**OBSELEC** sur les scrutins du 25 janvier a estimé que le scrutin avait été « transparent, libre et acceptable » et a relevé divers éléments ayant concouru à un « bon déroulement du scrutin », en particulier « la disponibilité à temps des matériels électoraux ; l'affichage des listes électorales devant les bureaux de vote ; la présence adéquate des présidents et des membres des bureaux de vote ; le scellement des urnes (à l'exception d'un BV de la Grande-Comore) ; la sécurisation de l'acheminement des résultats électoraux ; la transparence et la rigueur des opérations de dépouillement dans la plupart des bureaux de vote ; la bonne organisation, sur le plan technique, des opérations électorales ; la présence discrète et efficace des forces de maintien de l'ordre » (p.26). Les rapports de l'**OBSELEC**, comme ceux des MOEI, ont pointé certaines carences des scrutins du 25 janvier comme la formation insuffisante des membres de certains BV, le manque d'éclairage dans les BV, des incidents dans quelques BV et des problèmes liés à la distribution des cartes d'électeurs. L'**OBSELEC** a souligné l'amélioration des conditions de vote, les mesures prises pour remédier aux « défaillances matérielles, notamment les lampes d'éclairage dans la majorité des bureaux de vote » ainsi qu'une « nette amélioration du temps pour l'acheminement des résultats au Palais du Peuple » (à Moroni). Les rapports des deux MOE nationale ont recensé l'ensemble des incidents qui ont affecté quelques BV dans chaque île et, à ce titre, pourraient s'avérer utiles pour renforcer la sécurité autour des BV ainsi « pointés » lors des consultations électorales de 2016.

Pour apprécier les améliorations apportées au déroulement des opérations électorales depuis les scrutins de la Présidence de l'UDC et des Gouverneurs des îles autonomes de 2010 on peut se référer à **l'effectivité et à la régularité du vote** mis en évidence dans le traitement du contentieux électoral. En 2015, la Cour Constitutionnelle n'a annulé les opérations d'aucun bureau de vote. Sur les 718 bureaux de vote, le scrutin n'a pas eu lieu dans huit BV (sept de Ngazidja et un d'Anjouan) en raison de litiges locaux entre le pouvoir central et les populations des localités concernées. Lors des scrutins de 2010, la Cour Constitutionnelle avait en revanche annulé le vote dans 60 BV (parmi lesquels 7 BV « inexistantes » !!) sur 705, soit 13196 suffrages ... Etait incluse dans **l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n.11-001 du 13 janvier 2011** sur la validation et la proclamation des résultats définitifs de l'élection du

Président de l'Union des Comores du 26 décembre 2010 une liste notable d'irrégularités ayant affecté les opérations électorales (p 4), irrégularités qui n'ont pas été reproduites en 2015.

On relèvera enfin que les hypothèses et risques formulées par les concepteurs du PACTE (Annexe C) se sont révélées réalistes et les mesures de mitigation adaptées au contexte local.

2.3. Efficience

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

Les exemples ci-après reflètent, entre autres, l'efficience du projet

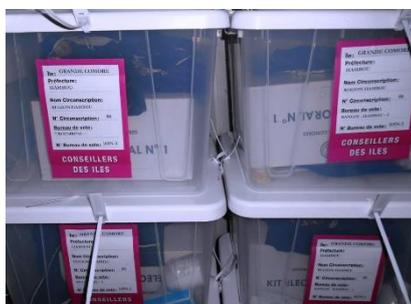
- Le projet a fait l'objet d'une **demande de subvention** à l'UE au titre de l'IEDDH par le Centre Européen d'appui aux processus électoraux (ECES) , **une Fondation privée belge sans but lucratif**, dont la gestion est saine et ne dégage pas de « marge bénéficiaire » à la différence des prestations fournies par d'autres entités (Bureaux d'études, agences des Nations Unies, en particulier le PNUD qui perçoit des « frais de gestion » équivalent à 7% du montant des contributions financières reçues) ; la qualité du bénéficiaire de la subvention ayant financé le PACTE constituait donc un gage de gestion saine des ressources allouées par l'UE.
- **La structure de l'équipe du PACTE** proposée dans le document de projet (demande de subvention, pp.17-18) comptait 6 experts internationaux (le chef de projet ; un conseiller électoral ; un expert en éducation civique et électorale ; un conseiller planification et opérations internationales ; un officier de projet en appui de l'administration du PACTE ; un expert international administratif et financier) ainsi qu'un personnel d'appui organisé autour de 7 profils : trois experts électoraux intégrés au sein des CEII ; un Coordinateur local ; un agent électoral national ; un agent logistique et en acquisition national et un assistant national administration et finance. Le document de projet prévoyait également des appuis ponctuels d'ECES (mission du Chef administration et finances de la Fondation et supervision par le Directeur ou un membre d'ECES pour contribuer en expertise). Toutefois la mise en œuvre des activités du projet a nécessité le recrutement de 3 experts internationaux supplémentaires : en matière de renforcement des capacités/formation, en logistique et sécurisation, ainsi qu'un coordinateur insulaire. Le personnel d'appui national a également été renforcé par le recrutement de 2 agents logistiques, de techniciens de l'informatique, de manutentionnaires et d'une assistante d'administration. En définitive l'équipe du PACTE a compté toutes catégories confondues une trentaine d'éléments dont 9 experts internationaux, ce « noyau dur » étant périodiquement renforcé par des experts internationaux court terme appointés pour des activités spécifiques (expert juridique, experts LEAD, expert en finance et administration. Compte tenu de l'ampleur des tâches à accomplir dans les différents registres du PACTE, le consultant estime que le rapport coût-efficacité est demeuré très favorable en dépit du recrutement d'un personnel supplémentaire, lequel précise le rapport intermédiaire du chef de projet « n'a pas eu d'incidences sur le budget total et rentre dans les 25% des changements autorisés par ligne

budgétaire » (p. 96). Par ailleurs, comme cela a déjà été souligné, *la gestion et l'agencement temporel des diverses tâches des membres de l'équipe du PACTE ont été bien maîtrisées*. Le bon rapport coût-efficacité du personnel (international et national) du PACTE est également mis en évidence si l'on procède à une analyse comparative des coûts en personnel avec le « Programme d'appui à l'organisation des Elections Présidentielles et des Gouverneurs des îles en Union des Comores » mis en œuvre par le PNUD en vue des consultations électorales de 2010. Pour s'en tenir au seul exemple du coût des principaux Assistants Techniques Internationaux (ATI), le document de programme du PNUD fixait à 14.400 € le coût mensuel du Conseiller Technique Principal (CTP) en administration électorale et à 10.800 € le coût mensuel du spécialiste gestionnaire ainsi que de l'expert en logistique et opérations électorales. Le rapport financier du PACTE pour des postes similaires a fixé à 12.000 € le coût mensuel du Chef de projet, à 7.500 € celui de l'expert administration et finance et à 10000 € celui du spécialiste en logistique et sécurité.

- *L'acquisition du matériel électoral* (pour un montant global de 406.070 €) a fait l'objet d'appels d'offres internationales et locales qui ont concerné les urnes, les kits scellés, l'encre indélébile ainsi que les bulletins de vote. Les soumissionnaires les mieux-disant ont remporté les marchés des urnes, des kits électoraux et de l'encre indélébile. L'appel d'offre concernant les bulletins de vote n'a mobilisé qu'un seul soumissionnaire (l'imprimeur GRAPHICA). Outre l'impression des bulletins de vote, GRAPHICA a réalisé l'impression des procès-verbaux (PV de déroulement du scrutin et PV de constatations et de réclamations).



Urnes de vote
(Election des Représentants de la Nation)



Urnes de votes
(Election des conseillers des Iles)

Le choix et l'acquisition du *mobilier et des équipements bureautiques et informatiques du siège de la CENI* se sont effectués dans le cadre d'un comité ponctuel composé de membres de la CENI et de l'équipe du projet, « en prenant en compte les prix du marché et les règles financières du projet PACTE » (rapport intermédiaire du PACTE, p.85). Sur la base des éléments ci-dessus la gestion budgétaire du PACTE a été adéquate au niveau notamment du contrôle des coûts.

2.4. Impact

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

L'appréciation du PACTE-Comores au regard du critère de l'efficacité a permis de mettre en évidence la réalisation de pratiquement toutes les activités prévues dans le document de projet à l'appui de la demande de subvention présentée par ECES. L'accent a été mis également sur l'aspect qualitatif des performances du PACTE-Comores, qui s'est matérialisée par l'organisation réussie des scrutins de janvier-février 2015, comme l'ont constaté l'ensemble des MOEI et des MOE nationales dans leurs rapports respectifs (cf. ci-dessus point 2.3). Il apparaît donc que les résultats des activités mises en œuvre dans le cadre du PACTE ont permis d'atteindre les quatre objectifs spécifiques mis en évidence lors de

l'élaboration du document de projet : de fait l'appui donné par le PACTE-Comores à l'administration électorale pour la planification, l'organisation et la tenue des scrutins de 2015 (objectif spécifique 1) a contribué à la maîtrise réussie du processus électoral ; le PACTE-Comores a contribué au succès de la sensibilisation électorale notamment en ayant recours aux plus récentes techniques de communication politique en usage dans les pays du Nord (objectif spécifique 2) ; la transparence du processus électoral (objectif spécifique 3) a été pleinement assurée grâce d'une part à des techniques permettant de lutter efficacement contre la fraude électorale (sécurisation des bulletins de vote, des PV de dépouillement du vote, carte électorale biométrique ,etc..) et d'autre part à une communication « ouverte » entre l'ensemble des parties prenantes au processus électoral, y compris les partis politiques. A cet égard, comme mentionné dans le document de projet (p.11), le PACTE-Comores « a facilité la mise en place d'un *cadre de concertation entre la CENI et les parties prenantes du processus électoral*, dont les objectifs étaient d'assurer une organisation transparente et pacifique des élections... de créer et de maintenir un climat d'apaisement pour l'organisation pacifique des élections, de créer un espace d'information sur le processus électoral et d'assurer l'acceptation des résultats des élections». Ce mécanisme a pris la forme du « *Cadre permanent d'échange et de suivi du processus électoral* » composé du Ministre de l'Intérieur du Directeur général des Elections, du Président de la CENI, du Président du CNPA, des représentants de la mouvance présidentielle ainsi que des partis de l'opposition, d'un représentant des candidats indépendants et de représentants des OSC. La CENI, dans son Rapport général sur le processus électoral 2014-2015 s'est félicité de la mise en place de ce cadre de concertation : « des rencontres très fréquentes ont pu dénouer certaines difficultés liées au déroulement des élections. C'est dans cette instance que la note du Ministre qui a facilité les moyens d'identification a été actée. Les huit membres représentant les partis politiques et la société civile au niveau de cet organe sont reconnus et mandatés Observateurs Nationaux par la CENI » (p.9). Le PACTE-Comores a organisé des « tables de concertation » avec les partis politiques (tenue le 8 janvier 2015, elle a notamment permis de former les assesseurs à leur rôle dans les bureaux de vote) ainsi qu'avec les OSC également en janvier 2015. Le Code de conduite des partis politiques a fait l'objet d'une large diffusion par l'équipe du projet. Ces différentes actions ont contribué à l'organisation d'élections à la fois disputées (auxquelles ont pris part près des trois quarts du corps électoral) et apaisées (sauf l'effervescence constatée dans de rares municipalités en raison de contentieux déjà anciens avec les autorités). Enfin le PACTE-Comores a effectivement œuvré en faveur de la pérennisation de la CENI en dotant l'institution de mobilier et d'équipements bureautiques et informatiques (objectif spécifique 4). Le projet a permis de renforcer les capacités des membres de la CENI sur l'ensemble des aspects des processus électoraux. Les résultats positifs des activités du PACTE-Comores se sont donc conjugués pour aboutir à « l'organisation d'élections crédibles, transparentes et pacifiques en Union des Comores » (objectif général du projet).

2.5. Pérennité

Dans sa déclaration préliminaire sur les scrutins du 25 janvier 2015, la MOEUA, faisant référence à l'art.17 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, s'est félicitée de la création d'une CENI indépendante ayant un caractère permanent en soulignant que cette « innovation pourrait permettre une plus grande professionnalisation de l'administration des élections, la protection du patrimoine immobilier et matériel de l'institution et le développement d'une mémoire institutionnelle des élections aux Comores ».

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

Au titre de son Objectif Stratégique 4, le PACTE-Comores a contribué à la pérennisation de l'institution et au renforcement des capacités de ses membres. Afin de conforter le statut permanent reconnu à la CENI, le projet a financé le mobilier et les équipements bureautiques et informatiques (incluant une prise en charge temporaire des consommables) du siège de la CENI. Parallèlement ont été renforcées les capacités de la CENI en matière de leadership et de gestion des conflits de l'administration électorale (formations LEAD). La sécurisation de la conservation du matériel électoral – qui constitue en quelque sorte le « capital » de la CENI – est un autre élément de la pérennité du projet. Par ailleurs certaines activités du PACTE-Comores ont contribué à donner à la CENI **permanente** une « identité » propre et à faire d'elle une « marque » dans l'environnement politico-institutionnelle de la démocratie Comorienne émergente : on songe ici notamment au logo (conçu dès août 2014), au site web de la CENI (www.cenicomores.km) mis en ligne début novembre 2014 et aux badges d'identification pour les membres de la CENI et ceux des CEII. Avec l'appui de l'équipe du projet, la CENI a affirmé sa présence sur le terrain médiatique (organisation de conférences de presse, publication de communiqués) tout en nouant de manière très moderne des liens directs avec les électeurs (envoi par ex. de SMS pour annoncer les heures d'ouverture et de clôture des scrutins, ou la date de publication des résultats provisoires des élections) et il n'y a aucune raison que la CENI n'utilise plus ces outils performants de communication dans le futur.

L'un des éléments déterminants dans ***l'appropriation nationale des objectifs*** réside cependant dans la ***conception des projets d'assistance électorale développée par la Fondation ECES.*** Il s'agit d'accompagner les organisations ou institutions bénéficiaires en développant une ***fonction d'appui-conseil*** sans se substituer à elles et sans se cantonner à la seule « fourniture », effectuée de manière très professionnelle, de savoirs et de techniques en matière électorale.

Les réunions quotidiennes tenues par l'équipe du PACTE-Comores avec les membres de la CENI ainsi que le dialogue permanent entretenue avec toutes les parties prenantes au processus électoral (Ministère de l'Intérieur, OSC, PTF, Cour Constitutionnelle, médias, etc...) ont largement permis de forger un consensus sur la nécessité d'organiser des élections libres et régulières. Les techniques efficaces contribuant à la sécurisation des opérations électorales (impression des bulletins de vote, PV de dépouillement autocopiant, photographies des électeurs figurant sur les listes électorales ou sur les documents d'émargement) introduites par le PACTE-Comores devraient avoir une belle « durabilité » dans un pays où la fraude électorale a constitué depuis la période coloniale un trait marquant de la vie politique.

Enfin, au-delà des ateliers de formation à l'administration électorale, les échanges quotidiens des membres de la CENI avec les experts internationaux et locaux du PACTE-Comores sur chaque composante du projet – qu'il s'agisse d'éducation civique, de sensibilisation électorale, de la planification stratégique, opérationnelle et logistique des scrutins ou encore de la communication de l'institution ou de la préparation et de la mise en œuvre des appels d'offre sur le matériel électoral – ont constitué pour le Président et ses collègues de la CENI pendant une dizaine de mois ***un exercice permanent de renforcement des capacités.***

La lecture des rapports produits par l'équipe du projet illustre cet interaction constante entre le PACTE-Comores et la CENI, qui dans son « *Rapport général sur le processus électoral 2014-2015* » a souligné que l'organisation des scrutins de 2015 avaient constitué « une grande source de fierté, un honneur et une *opportunité d'apprentissage* pour la CENI » (p.38).

La réalité et la consistance des performances du PACTE-Comores sur le plan de l'appropriation nationale, partagée par la CENI comme par les « parties prenantes » comoriennes du processus électoral, semble donc avérée, comme l'a d'ailleurs illustrée la réception le 24 février 2015 de l'équipe du PACTE-Comores au palais présidentiel de Beït Salam...

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

2.6.1. Cohérence

Le PACTE-Comores financé au titre de l'initiative IEDDH s'harmonise avec la stratégie de développement de l'UE reflétée notamment dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) l'accord de partenariat de Cotonou (2000-2005) et avec le « programme pour le changement » présenté par la Commission Européenne le 13 octobre 2011. Il est notamment souligné dans le « programme pour le changement » que l'action de l'UE doit être axée sur « la démocratie , les droits de l'homme et l'Etat de droit. L'UE doit continuer de soutenir la démocratisation, *des élections libres et équitables*, le fonctionnement des institutions, la liberté des médias et l'accès à Internet, la protection des minorités, l'Etat de droit et le système judiciaire au sein des pays partenaires » (p.6). Le PACTE-Comores a donc contribué à la réalisation des objectifs poursuivis par l'UE ainsi que par ses Etats-membres (notamment la France, seul Etat membres représenté auprès de l'Union des Comores) et les autres PTF, tout en répondant aux attentes du gouvernement comorien, ce qui a contribué à renforcer l'appropriation nationale du projet. Dans une allocution prononcée 24 mai 2014, le Président de l'UDC avait évoqué parmi les « actions d'envergure engagées pour préserver les acquis démocratiques et consolider l'Etat de droit » l'adoption d'un nouveau Code électoral instituant « pour la première fois une CENI permanente ». Il s'était également félicité du rôle que le CNPA était appelé à jouer « pour faciliter un accès libre et équitable des partis politiques aux médias » avant de conclure par cette interrogation : « Quelle légitimité et quelle crédibilité accorderait-on à nos élus, si leurs élections font l'objet de contestations ou de perturbations sociales et de fragilisation des acquis de notre jeune démocratie ? ». Dans le contexte de la mise en œuvre de la Stratégie pour la croissance accélérée et le développement durable (SCADD 2015-2019), l'UE et la France ont lancé une programmation conjointe dans leurs secteurs d'intervention tout en décidant de s'aligner au cycle de programmation nationale, ce qui ne manquera pas de renforcer la cohérence du « Projet d'appui à la transparence et crédibilité du processus électoral de 2015/16 en Union des Comores » prochainement engagé en vue de préparer les prochaines élections présidentielle et des gouverneurs des îles autonomes.

2.6.2. Valeur ajoutée communautaire

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

2.6.3. Visibilité

La stratégie proposée par ECES dans sa demande de subvention pour assurer la visibilité de l'action et du financement de l'UE a été mise en œuvre en conformité avec les prescriptions du Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE. Le lancement officiel du PACTE-Comores le 26 septembre 2014 a constitué un événement amplement couvert par les médias nationaux, qui a eu pour cadre l'Alliance française de Moroni. En présence du corps diplomatique et des « parties prenantes » au processus électoral – notamment le Ministre en charge de l'Intérieur, les membres de la CENI, le Président du CNPA, et les OSC actives en matière de sensibilisation et d'observation électorales- le Chef de projet et son équipe ont exposé les lignes directrices du PACTE-Comores, cette intervention ayant été suivie de la projection du film « Une élection en Afrique », produit et réalisé par UR, l'un des partenaires du projet (cf. ci-dessus point 2.2 Efficacité). Parallèlement différentes interviews ont été accordées aux médias par l'équipe du projet. L'utilisation, novatrice aux Comores, d'outils technologiques de la communication moderne (Internet, Facebook) ont conféré un effet multiplicateur aux activités de communication et de sensibilisation électorale de l'équipe du PACTE Comores. La création d'un site de la CENI sur le web, l'hébergement du PACTE-Comores sur le site internet de la Fondation ECES, la mise en ligne sur le site « You Tube » des produits audiovisuels du PACTE-Comores et de ses partenaires locaux (en particulier Textez) tels que le film consacré aux scrutins du 22 février 2015 ont en outre permis de conférer un impact international aux activités de communication développées par le projet, notamment auprès des diasporas comoriennes (en particulier en France). On soulignera enfin que l'ensemble des produits élaborés et des fournitures distribuées dans le cadre de la mise en œuvre du projet – logo du PACTE-Comores, matériels de sensibilisation électorale



Logo du projet – PACTE Comoros

ou outils de formations (affiches, banderoles, guides, dépliants, manuels, etc.), étiquettes apposées sur le mobilier et les équipements bureautiques et informatiques, pages des sites Web de la CENI ou de la Fondation ECES hébergeant le PACTE-Comores, films etc...- reproduisent invariablement, aux côtés d'autres logos (comme ceux du PACTE-Comores et de ses partenaires) le logo de l'UE avec la mention « **Ce projet est entièrement financé par l'Union Européenne** ». L'évaluateur estime donc que la visibilité du projet et de l'Union Européenne a été assurée dans les meilleures conditions par l'équipe du PACTE-Comores.

3-CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1. Conclusions

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

L'équipe du PACTE-Comores a parfaitement illustré la stratégie d'accompagnement de la Fondation ECES dans le domaine de l'assistance électorale. Elle a su très rapidement faire accepter sa **fonction d'appui-conseil** par la CENI et les autres parties prenantes du processus électoral, y compris le Ministère de l'Intérieur (DGE). Elle a surtout su nouer des partenariats réussis avec les autres PTF (OIF,

UA notamment) et les autres institutions (Cour Constitutionnelle) ou acteurs (OSC, médias, etc...). Le PACTE-Comores a su enfin et c'était une première aux Comores maîtriser la mécanique complexe de l'organisation matérielle et logistique de trois scrutins simultanés. L'ensemble des PTF et les acteurs locaux ont d'ailleurs dressé le même constat du succès du PACTE-Comores et, au-delà, de la consolidation de la démocratie dans un pays qui semblait vouée à une instabilité politique chronique. L'évaluateur ne peut que saluer par ailleurs l'introduction pour la première fois dans une campagne électorale menée en direction d'une société demeurée encore largement traditionnelle des outils de la communication politique du XXIème siècle (Facebook, Internet, SMS, etc..), une novation qui semble avoir été appréciée à la fois aux Comores et dans les pays de la diaspora comorienne, une diaspora qu'il conviendra de sensibiliser au scrutin présidentiel de 2016 en employant les mêmes outils technologiques de la communication. Par ailleurs, l'application des techniques audiovisuelles modernes à des « vecteurs » de communication classiques (comme par ex. le cinéma itinérant et les « caravanes de sensibilisation ») a sans nul doute permis aux populations des îles des Comores de percevoir de manière concrète ce qu'est « la démocratie en actes ». L'UE, consciente de la réussite incontestable du PACTE-Comores a décidé de lancer un nouveau projet PACTE pour les scrutins de 2016, dont le principal bénéficiaire sera la CENI avec une mise en œuvre attribuée à la Fondation ECES. Ce « PACTE 2-Comores » constituera une opportunité cruciale pour consolider l'Etat de droit dans l'UDC et « installer » durablement la CENI dans le « paysage » des processus électoraux.

Le PACTE-Comores qui, en mai 2015, est entré dans ses dernières semaines d'existence avant d'être relayé par un nouveau PACTE dont l'exécution a été confiée à la Fondation ECES, apporte actuellement sa contribution à un projet de révision du Code électoral que prépare la CENI afin de corriger les dysfonctionnements ou carences mis en évidence à l'occasion des scrutins de 2015 et relevés notamment par les MOE et la CENI, qui, dans son Rapport général sur le processus électoral 2014-2015 a souligné que « la loi n.14-004/AU du 12 avril 2014 portant code électoral comporte d'énormes lacunes dans ses dispositions essentielles, mettant la CENI en difficulté quant à son application. Il s'agit, entre autres, de la redondance de certaines dispositions, de l'imprécision de certains termes utilisés, des contradictions, des confusions et des délais parfois courts par rapport aux activités à réaliser » (p.35). Une table-ronde a été organisée les 25 et 26 mai 2015 par la CENI et le MIID avec l'appui du PACTE-Comores et par la participation de son nouveau chef de projet (David LE NOTRE). Huit thèmes ont été évoqués au cours de cette table-ronde: les compétences respectives des divers acteurs institutionnels du processus électoral (en particulier les attributions de la CENI et du MIID); le mode de nomination des démembrés de la CENI en particulier celui des membres des CECI ainsi que des commissions électorales chargées d'organiser le vote de la diaspora comorienne); le déroulement des opérations de vote dans les pays de la diaspora; les moyens d'identification des électeurs désireux de s'inscrire sur les listes électorales (lors du prochain recensement exceptionnel); la simplification des Procès-verbaux du scrutin; la tenue du fichier électoral; le rôle des chefs de village dans les conseils communaux (étant nommés par l'exécutif et non élus, les chefs de village ont participé à l'élection des maires des municipalités au lendemain des élections communales du 22 février, ce qui a provoqué de nombreuses contestations); l'éventuelle pérennisation du cadre de concertation mis en place lors des scrutins de 2015. Sur la base des travaux de cette table-ronde, un projet de révision de la loi du 12 avril 2014 est en préparation.

L'un des enjeux cruciaux des scrutins à venir, qui aboutira à conforter ou à affaiblir l'indépendance de la CENI, réside dans la clarification de la « division du travail » entre le MIID, siège de la DGE (titulaire du fichier électoral biométrique géré par le CNTDE) et la Commission Electorale. Dans sa description des relations entre le MIID et la CENI le nouveau Code électoral, ainsi que le décret d'août 2014 précisant les attributions de la DGE fourmillent de formules qui devront être clairement précisées lors de la révision prochaine de la loi électorale, telles que « *sur proposition* de la CENI, le MIID arrête.. »; « Le Ministère chargé des élections *appuie* la CENI... »; « le fichier électoral est détenu par le CNTDE

du MIID « *sous supervision* de la CENI.. » (art.29). En réalité cette collaboration n'existe pas dans certains des cas visés par l'art.29 du Code électoral. Bien qu'il soit indiqué que c'est « sur proposition de la CENI » que le Ministre chargé des élections arrête « les différents éléments contenus dans le fichier électoral », la CENI mise en place en septembre 2014 n'a en aucune manière été associée à l'élaboration du fichier électoral, dont les données ne lui ont d'ailleurs jamais été transmises, ce qui soulève de sérieux doutes sur la réalité de « la supervision » exercée par la CENI sur les activités du CNTDE... La clarification des attributions respectives du MIID et de la CENI constitue donc une priorité dans le « toilettage » du Code électoral, car, comme l'a souligné la MOEUA dans sa déclaration préliminaire sur les scrutins du 25 janvier 2015, « Le rôle dévolu au Ministère de l'Intérieur dans la conduite des élections impose de nombreuses exceptions au pouvoir de la CENI et n'est pas de nature à garantir véritablement son indépendance. » (p.3). A cet égard il conviendrait également de réviser l'art. 40 du Code électoral qui dispose que la rémunération des membres des institutions impliquées dans le processus électoral (incluant donc la CENI) est fixée par décret du Président de l'Union pris en Conseil des Ministres « *sur proposition du ministre chargé des élections* », une disposition propre à créer un lien de dépendance entre le MIID et la CENI...

3.2. Recommandations :

Dans le cadre de la mise en œuvre des 56 actions prioritaires décidées par la table-ronde sur le « Cycle électoral 2015-2016 : Bilan et perspectives » ou pour éventuellement les compléter, le consultant formule les recommandations ci-après :

- 1- Préciser de manière détaillée dans la loi révisant Code électoral les compétences respectives de la CENI et du Ministère en charge des élections, dans le cadre d'une claire « division du travail » ainsi que les dispositions dont l'application a soulevé des difficultés lors des scrutins de 2015, comme, par exemple, les dispositions du chapitre VI concernant le vote par procuration.**
- 2- Attribuer au Ministre en charge du budget la responsabilité de proposer le montant de la rémunération des membres des institutions électorales (art.40 de la loi électorale du 12 avril 2014 ; à l'horizon 2016, au lendemain des scrutins de la présidence de l'UDC et des Gouverneurs des îles autonomes, il conviendrait que soit assurée de manière effective l'indépendance financière de la CENI, dont le budget pourrait être alimenté par ex. par le pourcentage d'une taxe perçue au niveau de l'UDC, comme, par ex. un pourcentage des frais de visa (30 €) que doivent acquitter les visiteurs étrangers à leur arrivée à l'aéroport de Moroni.**
- 3- Harmoniser les conditions d'inscription sur la liste électorale aux Comores et dans les pays de la Diaspora en ne reconnaissant comme document officiel reconnu pour la vérification d'identité d'un demandeur que la seule carte nationale d'identité biométrique (proposition de modification de l'art. 11 du Code électoral) ; au cas où cette solution, qui permettrait de parer à des manœuvres frauduleuses, était adoptée il conviendrait d'arrêter la fabrication de cartes d'électeurs supplémentaires et permettre à l'électeur de voter sur simple présentation de la CNI biométrique. Pour le prochain cycle électoral il conviendrait de ne plus prévoir la confection de nouvelles cartes d'électeur biométrique mais d'autoriser le vote sur présentation de la CNI, ce qui permettra de faire des économies conséquentes... Dans les recommandations figurant dans son Rapport général sur le processus électoral 2014-2015, la CENI propose « d'utiliser la carte d'identité comme moyen d'identification dans les bureaux de vote pour les élections à venir » (p.3).**
- 4- Concevoir une formation aux techniques de la communication pour les membres de la CENI**
- 5- Concevoir un programme d'éducation électorale/civique animé par les membres de la CENI dans les établissements scolaires (collèges, lycées) ainsi qu'à l'Université**

- 6- Mettre en place au siège de la CENI un site miroir du fichier électoral détenu par la DGE (CNTDE) afin de permettre à la CENI d'exercer effectivement sa mission de « supervision » du fichier électoral que lui attribue l'art.7 du code électoral
- 7- Sanctionner par un contrôle (par ex. sous forme de QCM) les activités de formation ayant trait aux opérations électorales, en particulier celles concernant les membres des bureaux de vote ;
- 8- Etablir une liste des membres des BV qui ont été performants dans l'exercice de leurs missions afin de dégager un « noyau dur » de formateurs dans la perspective de la préparation des prochaines consultations électorales.
- 9- Afin de contribuer à la « construction » de la mémoire institutionnelle de la CENI, il conviendrait, à la clôture du PACTE-Comores (juin 2015) et après l'installation de la CENI dans son nouveau siège permanent, de transférer l'ensemble des « archives » du PACTE (production écrite et audiovisuelle) au centre de documentation que pourrait héberger la CENI. Ces archives pourraient être classées par une documentaliste professionnelle. On pourrait également envisager de préparer un DVD reproduisant le contenu de ces archives. Par ailleurs ce centre de documentation pourrait bénéficier dans le cadre du prochain projet PACTE-Comores d'une dotation d'ouvrages et publications de base relatifs aux divers aspects des processus électoraux.
- 10- Envisager, dans le cadre d'une prochaine révision constitutionnelle (qui pourrait être engagée au lendemain des élections présidentielles de 2016) d'inclure le statut de la CENI permanente dans la Loi fondamentale. Cette proposition qui pourrait également concerner la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) s'inscrirait dans le processus d'un développement démocratique durable propre à consolider la démocratie, les droits humains et l'Etat de droit en UDC.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

CENI

- Dr Djaza Ahmed MOHAMED, Président de la CENI
- Nadjah ALLAOUI, Vice-Présidente de la CENI
- Ali Mohamed YOUSOUF SAID, Secrétaire général de la CENI
- Soilihi ABDALLAH MOHAMED, Coordinateur de matériels, membre du Bureau de la CENI
- AHMED Zainab, Secrétaire à la Communication, membre du Bureau de la CENI

COUR CONSTITUTIONNELLE

- Aboubacar Abdou M'ISA, Premier Conseiller

AUTRES INSTITUTIONS

- Mohamed JAFFAR ABBAS, Conseiller du Président de la République, Président du CNPA
- Mbaé TOIMIMOU, Directeur Général des Elections, MIID

ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

- CHAKIRA Ibouroi Soilihi, Administrateur, Observatoire des Elections
- Salim SOULAIMANA, Président de la FECOSC

PACTE COMORES/ECES

- Fabio BARGIACCHI, Directeur Exécutif, ECES (Bruxelles)
- Tatiana Edgar, ECES (Bruxelles)
- Eva PALMANS, PACTE Madagascar
- David LE NOTRE, Conseiller électoral, Chef du PACTE Comores (depuis avril 2015)
- Valeria ALDIGHERI, officier du PACTE Comores
- Mouhibaca ALI, Agent logistique/acquisitions, PACTE Comores
- Halima ABDOURAHIM, Assistante administrative et financière du PACTE Comores
- Scipion du CHATENET, Chef du PACTE Comores (2014- avril 2015)

PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

- Anna COSTANTINI, Attaché, Bureau de l'Union Européenne en Union des Comores
- Francy DEGARDIN, Première Conseillère, Ambassade de France aux Comores
- Louise FAVEL, Attachée politique, Ambassade de France aux Comores
- Leo Isidro HEILEMAN, Représentant Résident du PNUD, Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies, Union des Comores
- Emma NGOUAN-ANO, Représentant Résident adjoint, PNUD, Union des Comores
- Riad MEDDEB, Conseiller économique principal, PNUD, Union des Comores

- Dr Mohamed Yousif Hassan Eisa, Ambassadeur, Chef du Bureau de liaison de l'Union Africaine aux Comores

AUTRES ACTEURS DU PROCESSUS ELECTORAL

- Hamidou M'HOMA, Directeur de l'imprimerie Graphica (Moroni)

ANNEXE 2 DOCUMENTATION CONSULTEE

- **AFRICAN ELECTIONS DATA BASE** (www.africanelections.tripod.com): elections in the Comoros.
- **BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT** : Document de stratégie pays 2011-2015, Octobre 2011.
- **BIAUSSAT Alban – WALLY Manuel** : rapport de mission final, mars 2014 (19 p. et 16 annexes incluant le projet de Code électoral révisé avec l'appui technique de la mission).
- **BOINA Idi** : Gouvernance électorale en Union des Comores : analyse et perspectives, Peace Operations Training Institute, printemps 2013.
- **CENI** : Rapport général sur le processus électoral 2014-2015, Moroni, mai 2015.
- **COMMISSION DE L'UE** : Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 13.10.2011- COM (2011)637 final
- **DELTA AUDIT ASSOCIES** : Rapport de vérification des dépenses dans le cadre d'un contrat de subvention Actions extérieures à l'Union Européenne-« Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence du processus électoral de 2014 en Union des Comores », Antananarivo, mars 2015.
- **FECOSC**
 - Rapport préliminaire de la mission d'observation nationale de la FECOSC pour le premier tour des élections législatives et des conseillers des îles du 25 janvier 2015 en Union des Comores ;
 - Communiqué de la mission de l'Observation nationale de la FECOSC pour le second tour des élections législatives et communales du 22 février 2015 ;
 - Sensibilisation sur les élections générales (Députés, Conseillers des îles et Municipalités) 25 janvier 2015 et 22 février 2015 en Union des Comores, mars 2015.

- **GAUDUSSON (Jean du BOIS de)** : Les structures de gestion des opérations électorales, Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako (avril 2000), Agence Intergouvernementale de la Francophonie.
- **HOUNKPE Mathias-FALL Ismaila Madio** : Les Commissions Electorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée, Bureau régional du FES (Friedrich Ebert Institute) à Abuja, 2^{ème} éd. Février 2011.
- **LIGUE DES ETATS ARABES** : Communiqué de la Mission d'Observation de la Ligue des Etats Arabes pour les élections des Représentants de la Nation, des Conseillers des îles autonomes organisées par l'Union des Comores le 25 janvier 2015.
- **MBDOJ El Hadj** : « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », Cotonou, 2008.
- **OBSERVATOIRE DES ELECTIONS (OBSELEC)** : Rapport de la mission nationale d'observation du 1^{er} tour des élections des Représentants de la Nation et de l'unique tour des élections des Conseillers des îles du 25 janvier 2015 ; Communiqué de l'Observatoire sur les scrutins du 22 février 2015.
- **OIF** : Communiqué de la mission d'information et de contact de la Francophonie à l'issue du premier tour des élections législatives couplé avec l'élection des conseillers des îles (25 janvier 2015).
- **ONU- CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME**, Groupe de travail sur l'Examen Périodique Universel, 18^{ème} session (27 janvier-7 février 2014) : document relatifs à ***l'EPU Comores*** (rapport national ; compilation établie par le Haut-Commissariat des NU aux droits de l'homme ; résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ; Rapport du Groupe de travail sur l'EPU Comores).
- **PACTE COMORES/ECES:**
 - Demande de subvention*** pour le « Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence du processus électoral de 2014 en Union des Comores » incluant le document du projet accompagné du cadre logique et de trois annexes ;
 - Rapports bihebdomadaire (ou bimensuels)*** n.1 (15-31/08/2014) à 17 (6-15/04/2015) ;
 - Rapport intermédiaire*** 25 juillet 2014-28 février 2015 ;
 - Rapport de mission*** (24/12/2004 au 30/04/2015) de Denis FONTAINE, expert en renforcement des capacités/Formation du PACTE Comores, 31 avril 2015.
- Documentation d'assistance électorale*** : une dizaine de guide et de dépliants thématiques en français et dans les langues insulaires (guide pratique de l'observateur pour les élections des Représentants de la Nation, des Conseillers des Iles et des Conseillers communaux, janvier 2015 ; guide des candidatures aux mêmes scrutins, octobre 2014 ; Code de conduite des assesseurs des partis politiques et des candidats dans les bureaux de vote, dépliant ; guide de l'électeur (dépliant) ; l'élection des conseillers communaux (dépliant), des Représentants de la Nation (dépliant), des conseillers des îles (dépliant) ; Manuel du membre du bureau de vote, décembre 2014).

-**Documents sonores** (produits avec le concours de Nextez, agence de communication locale) , en particulier vidéo clip « je vote » incluant la chanson des élections ; micro trottoirs ; vidéo de simulation du vote ; vidéo sur le deuxième tour des élections de 2015 ; vidéo sur la Table ronde des 8-9 avril 2015 intitulée « Cycle électoral 2015-2016 : bilan et perspectives ». On citera également le film « An african election » documentaire sur l'élection présidentielle de 2008 au Ghana réalisé par Jarreth MERZ, propriétaire de la société de production Urban Republic (UR) partenaire d'ECES. Ce documentaire a été utilisé dans les campagnes de sensibilisation des électeurs.

-**Affiches** de sensibilisation et d'information des électeurs (une dizaine).

-**Revue de presse** (quotidienne) ;

- **UNION AFRICAINE** : Déclaration préliminaire de la mission d'observation de l'Union Africaine pour les élections des Représentants de la Nation et des Conseillers des îles du 25 janvier 2015 en Union des Comores.
- **UNION DES COMORES** :
 - Constitution du 23 décembre 2001 et loi référendaire portant révision de la Constitution (17 mai 2009) ;
 - Loi organique du 3 octobre 2005 relative aux autres attributions de la Cour Constitutionnelle ;
 - Loi n. 14-004/AU relative au Code électoral adoptée le 12 avril 2014 ;
 - Décret n.14-128/PR du 2 août 2014 relatif à la Direction Générale des Elections et décret n.14-129/PR du 2 août 2014 portant nomination du Directeur Général des Elections.
 - On trouvera une recension exhaustive des *textes relatifs au cadre légal du processus électoral* 2014-2015 dans le Rapport général sur le processus électoral de la CENI pp. 3-5.
- **VASAK (Karel)** : Réflexion sur l'observation internationale des élections, Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako (avril 2000), Agence Intergouvernementale de la Francophonie.