



**Union des Comores**

**Projet d'Appui pour le renforcement des capacités  
de la société civile et des institutions nationales  
en droits humains, en genre et en démocratie**

**EVALUATION EXTERNE**

Ramanarivo-Raharisoa Lalao  
Septembre 2018

# Projet d'Appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie

## TABLE DES MATIERES

ABBREVIATIONS ET ACRONYMES	3
REMERCIEMENTS	3
RESUME EXECUTIF	4
INTRODUCTION	12
<b>1. CONTEXTE DU PROJET ET PROBLEMATIQUE DE L'EVALUATION</b>	<b>12</b>
1.1. Objectif de la mission d'évaluation externe du PARCDD et approche méthodologique	12
1.2. Contexte national de la mise en œuvre du PARCDD	16
1.3. Conception du projet d'Appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie	20
<b>2. PROJET PARCDD – AU REGARD DES CRITERES DE L'EVALUATION</b>	<b>23</b>
2.1. Pertinence	24
2.2. Efficacité	28
2.3. Efficience	31
2.4. Impact	32
2.5. Viabilité	35
2.6. Evaluation du projet PARCDD selon les critères spécifiques à l'UE, financeur du projet	36
2.6.1 Cohérence	36
2.6.2 Valeur ajoutée communautaire	38
2.6.3 visibilité	39
<b>3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>40</b>
3.1. Conclusions	40
3.2. Recommandations	41

## ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 2 : DOCUMENTATION CONSULTEE

ANNEXE 3 : TERMES DE REFERENCE DE L'EVALUATION EXTERNE

ANNEXE 4 : EVALUATION DU CADRE LOGIQUE

## **ABBREVIATIONS ET ACRONYMES**

AU : Assemblée de l'Union des Comores  
CAD : Comité d'aide au développement de l'OCDE  
CE : Commission européenne  
CENI : Commission Nationale Electorale Indépendante  
CNPA : Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel  
COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa  
DUE : Délégation de l'Union européenne  
ECES: European Center for Electoral Support  
IEDDH : Instrument européen pour la démocratie et les droits humains  
MIIDI : Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation chargé des relations avec les Institutions  
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique  
OG : Objectif global  
OS : Objectif spécifique  
ONG : Organisation Non Gouvernementale  
ONU : Organisation des Nations Unies  
OSC : Organisation de la société civile  
PARCDD : Projet d'appui pour le renforcement des capacités de La société civile et des institutions bénéficiaires en droits humains, en genre et en démocratie  
PACTE III : Projet de Transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale aux Comores  
PIN : Programme Indicatif national  
RA : Résultat attendu  
SADC: Southern African Development Community  
SCA2D : Stratégie de croissance accélérée et développement durable  
SNU : Système des agences des Nations Unies  
TDR : Termes de référence  
UA : Union Africaine  
UdC : Union des Comores  
UE : Union européenne

## **Remerciements**

L'auteur du rapport exprime ses vifs remerciements à toutes les personnes qui ont aidé, de près ou de loin, dans le bon déroulement de la mission d'évaluation.

L'auteur du rapport remercie plus particulièrement les différentes personnes qu'il a rencontrées à Moroni, compte tenu du contexte institutionnel au moment de la mission, parmi les institutions nationales et la société civile.

L'auteur du rapport remercie le chef du bureau de la Délégation de l'UE pour le temps consacré malgré les urgences auxquelles il faisait face au moment de la mission.

L'auteur du rapport remercie la Chargée des Programmes pour les Comores de l'UE basée à Antananarivo pour sa disponibilité et son ouverture lors des échanges.

L'auteur remercie également tous les membres de l'équipe ECES à Moroni pour leur disponibilité et leur appui technique et matériel à la mission.

## **RESUME EXECUTIF**

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

L'objectif de l'évaluation finale est d'analyser les performances et les résultats du projet en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de ses activités et du contexte de sa mise en œuvre.

L'évaluatrice s'est rendue aux Comores du 12 au 19 septembre 2018. La mission s'est poursuivie à Madagascar i) sur les rencontres avec la Chargée des Programmes pour les Comores de l'UE, Mme Roberta DEL GIUDICE et avec la Représentante Spéciale du Président de la Commission de l'Union Africaine Madagascar – Comores ; ii) sur la rédaction du rapport de l'évaluation pour une durée de cinq (5) ouvrables.

L'évaluatrice n'a malheureusement pu échanger qu'avec certains représentants des institutions bénéficiaires étatiques et non-étatiques, et ce compte tenu du contexte institutionnel et politique qui a prévalu bien avant la mission et durant la mission. Elle a également eu des entretiens avec le Chef du bureau de la DUE à Moroni et avec la Chargée de programmes – Comores à la DUE à Antananarivo.

L'évaluation a été menée en conformité avec les principes pour l'évaluation de l'aide au développement du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), à savoir : i) la pertinence ; ii) l'efficacité ; iii) l'efficience, iv) l'impact et v) la viabilité.

Elle a été menée également en tenant compte de trois critères spécifiques à l'UE, à savoir : i) la cohérence ; ii) la valeur ajoutée communautaire ; et, iii) la visibilité.

Ce rapport comporte un certain nombre de conclusions et de recommandations. Les recommandations retenues et exposées dans ce rapport sont celles qui ont des liens directs avec le contenu du projet d'Appui au renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie.

## **Le projet d'Appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions bénéficiaires en droits humains, en genre et en démocratie (PARCDD)**

Le PARCDD a commencé le 24 mars et a pris fin le 15 septembre 2018. Il a été développé et mis en œuvre par le Centre européen d'appui électoral (ECES), en collaboration avec les autorités nationales comoriennes et la société civile. Le projet a eu comme cotutelle le ministère de la justice et le Commissariat national au genre. Le projet a été entièrement financé par l'Union européenne.

L'objectif global du PARCDD est de renforcer la société civile et les institutions nationales sur la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie dans le contexte institutionnel actuel des Assises devant faire le bilan des 42 années d'indépendance et des 15 années de la présidence tournante.

Les objectifs spécifiques du projet sont au nombre de deux :

- i) Renforcer la connaissance juridique des institutions bénéficiaires et de la société civile concernant les droits humains, le genre et la démocratie ;
- ii) Appuyer l'intégration des droits humains, du genre et de la démocratie dans la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises.

Le projet comporte trois résultats attendus :

- i) Les principaux textes légaux en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie sont identifiés, compilés et diffusés ;
- ii) Une plaidoirie aux principales institutions et à la société civile sur les textes légaux en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie est réalisée ; et
- iii) Un suivi technique et un appui-conseil pour la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie sont réalisés pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises.

Les activités à réaliser pour permettre d'atteindre les résultats sont les suivantes :

- i) Elaboration et mise à disposition des institutions juridiques de recueils des textes législatifs et réglementaires concernant les droits humains, le genre et la démocratie ;
- ii) Diffusion et vulgarisation des recueils des textes législatifs et réglementaires concernant les droits humains, l'accès à la justice, la démocratie et le genre ;
- iii) Plaidoirie et diffusion aux institutions mandatées pour l'application des textes législatifs et réglementaires concernant les droits humains, la démocratie et le genre ;

- iv) Plaidoirie et diffusion aux partis politiques, aux instances législatives et à la société civile sur l'inclusion du genre ;
- v) Suivi et analyse de l'intégration des principes des droits humains, du genre et de la démocratie pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises ;
- vi) Appui-conseil juridique aux Assises nationales sur les droits humains, le genre et la démocratie.

Les activités relatives au suivi technique et à l'appui-conseil sur la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises ont commencé dans le cadre du PACTE III et continué au niveau du PARCDD.

## **Evaluation et système de notation**

### **Système d'appréciation**

Dans le cadre de l'évaluation de l'atteinte des objectifs global, spécifiques, des résultats et de la réalisation des activités selon les différents critères énoncés plus haut, un système d'appréciation en code couleur a été mis au point pour apprécier l'atteinte ou de la non-atteinte des objectifs, des résultats et de la réalisation ou de la non-réalisation des activités. Ce système d'appréciation a été développé sur la base du système utilisé pour le suivi des projets et programmes financés par l'UE et explicité dans le Manuel de Suivi Orienté sur les résultats (ROM Handbook – Results Oriented Monitoring – January 2017, version 4.0, Directorate general for International Cooperation and Development. Cependant, le système utilisé pour l'évaluation du PARCDD sera un peu plus développé afin de pouvoir appréhender de la manière la plus fidèle et objective possible l'appréciation à attribuer à chaque critère.

## **Evaluation du PARCDD selon les critères de pertinence, efficacité, efficience, impact et visibilité**

### **Pertinence**

Appréciation du critère de pertinence :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme très pertinent. En effet, ses objectifs correspondent aux priorités, aux politiques du groupe ciblé dont le ministère de la justice, plus particulièrement aux demandes du Commissariat national au Genre, aux organisations de la société civile (Ces derniers ont nommé des points focaux pour le suivi) et du bailleur. Les activités menées et les résultats observés sont jugés compatibles avec la finalité globale et l'impact escompté. Ces activités ont été suivies par la Coopération française montrant ainsi la pertinence de l'action.

## **Efficacité**

Appréciation du critère d'efficacité :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme efficace. Ses objectifs ont été globalement réalisés dans un contexte assez compliqué pour développer un projet portant sur le respect des droits humains. Compte tenu du contexte institutionnel et politique qui a prévalu après le référendum, le Recueil finalisé ne peut être diffusé mais est prêt à être diffusé dès que le contexte le permettra.

## **Effizienz**

Appréciation du critère d'Effizienz :

**Satisfaisante**

Le Projet PARCDD est évalué comme efficient. Les ressources (humaines, matérielles et financières) mises à la disposition du projet ont été utilisées de manière appropriée pour atteindre les objectifs.

## **Impact**

Appréciation du critère d'impact :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme ayant eu un impact tangible positif, direct et indirect. Les résultats souhaités ont été atteints sauf en ce qui concerne la diffusion du recueil finalisé compte tenu du contexte institutionnel politique qui n'est pas approprié et qui ne relève pas de la responsabilité du projet. Des résultats involontaires mais positifs ont découlé de l'exécution du projet.

## **Viabilité**

Appréciation du critère de viabilité :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme totalement viable. Les résultats acquis à la fin du projet seront présents à la fin du projet et après l'arrêt de l'appui financier de l'UE et l'appui technique d'ECES.

## Evaluation du projet PARCDD selon les critères spécifiques de l'UE : Cohérence, valeur ajoutée communautaire et visibilité

### Cohérence

Appréciation du critère de cohérence :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme cohérent car les activités mises en œuvre contribuent à la réalisation des objectifs de développement de l'UE aux Comores. Le projet est complémentaire des actions énoncées dans le document de politique des Comores, la SCA2D.

### Valeur ajoutée communautaire

Appréciation du critère de valeur ajoutée communautaire : **Satisfaisante**

Le projet PARCDD peut être considéré comme satisfaisant au critère de valeur ajoutée communautaire car le projet a généré des résultats positifs qui n'étaient pas prévus initialement dont i) une analyse détaillée et tangible d'articles spécialisés sur les faiblesses du système judiciaire de l'Union des Comores et ii) par la réalisation des notes techniques sur l'évaluation du contexte politique et juridique.

### Visibilité

Appréciation du critère de visibilité :

**Non applicable**

Compte tenu, d'une part, du contexte institutionnel et politique qui a prévalu avant, durant et après la tenue des Assises, et d'autre part, du contexte institutionnel qui prévalait pendant et après l'organisation du référendum constitutionnel, le projet PARCDD a décidé, après concertation avec la DUE, de limiter les activités de communication autour du projet, afin d'éviter de porter un préjudice aux acquis du projet, aux institutions étatiques et non-étatiques impliquées dans la mise en œuvre, et pour éviter d'exposer l'image de l'UE aux Comores.

Cependant, la visibilité du projet était réelle auprès des bénéficiaires des activités du projet.

### Conclusions principales

**Conclusion n° 1** : Les thématiques abordées dans le cadre du projet sont considérées comme vitales et d'actualité pour le pays surtout dans le contexte de la tenue des Assises dans le sens de placer les droits humains au centre

des discussions et des décisions qui en découleront. Cependant, les résultats des actions d'après les Assises ont changé la donne, en ce qui concerne la diffusion du Recueil.

**Conclusion n° 2 :** Le projet a réalisé son objectif global, ses objectifs spécifiques ainsi que les résultats escomptés sauf en ce qui concerne la diffusion du Recueil, qui ne ressort pas directement de la responsabilité du projet. La diffusion n'a pas été possible du fait du contexte institutionnel et politique prévalant actuellement. Le Recueil, étant finalisé et disponible en version électronique, pourra être publié lorsque le contexte institutionnel et politique sera favorable.

**Conclusion n° 3 :** Compte tenu du contexte institutionnel et politique, le projet a adapté les activités de plaidoirie et de diffusion en les menant auprès des instances législatives et de la société civile.

**Conclusion n° 4 :** Le projet a adopté une approche participative qui a impliqué de manière directe l'expertise et l'expérience des représentants des institutions mandatées et des institutions bénéficiaires pour atteindre les objectifs du projet.

**Conclusion n° 5 :** Le projet a su instaurer un climat de confiance et a consolidé les liens et les relations de travail avec les institutions nationales (étatiques et société civile), régionales et internationales telles que l'UA et le SNU.

**Conclusion n° 6 :** Le projet a permis la mise en exergue de la problématique liée à la connaissance juridique, à l'application et à l'applicabilité de certains textes juridiques.

**Conclusion n° 7 :** Le projet a permis d'avoir une liste de textes juridiques pour lesquels des actions devraient être menées en vue de leur applicabilité effective et la nécessité de renforcer certaines institutions, certains dispositifs et mécanismes dont l'objectif est d'assurer une connaissance adéquate des textes juridiques aux principaux acteurs de la bonne gouvernance de la justice (juges, avocats et auxiliaires de la justice ainsi qu'aux citoyens. La confection du Recueil permet en conséquence, d'identifier avec exactitude la loi applicable dans les matières traitées, notamment les droits humains, le genre et la démocratie.

Exemples : Textes votés mais non promulgués, textes votés, promulgués mais non publiés au J.O., Chartes et conventions régionales et internationales ratifiées, promulguées mais non transmises aux organisations pour reconnaissance.

**Conclusion n° 8 :** Au-delà des résultats attendus du projet, ce dernier a contribué au renforcement des capacités des points focaux genre pour leur permettre de poursuivre la plaidoirie sur les droits humains, le genre et la démocratie durant les travaux des Assises. De plus, les discussions sur les dimensions droits humains et genre ne figuraient pas à l'ordre du jour des

Assises mais ont été intégrées en cours de route grâce à une plaidoirie de la Commissaire au genre qui était appuyé par ECES dans le cadre des notes techniques. Il peut, à cet effet, être noté que la nouvelle Constitution a consacré quelques articles sur les droits humains et le genre, ce qui n'existait pas dans « l'ancienne Constitution ».

**Conclusion n° 9** : Le projet a permis la mise en exergue i) des problématiques non seulement de l'application des textes en vigueur de manière générale mais également la nécessaire harmonisation des trois sources de droit (droit positif, droit, coutumier et droit musulman) ; ii) la problématique de la publication et des archivages (manuel et pas de structure officielle d'archivage) du J.O. Le Directeur général du J.O. a trouvé, à travers le projet, un cadre approprié pour lancer une plaidoirie tout azimut pour une prise en compte rapide de la problématique de l'archivage en UdC.

**Conclusion n° 10** : Le personnel du projet a été loué pour la qualité de l'expertise, l'approche participative adoptée, la disponibilité, l'objectivité, les capacités d'écoute et de construction de partenariats et de collaboration et la qualité de leur travail.

**Conclusion n° 11** : D'une manière plus spécifique, l'UE à Moroni a reconnu la qualité de l'expertise d'ECES, les contributions de qualité produites, les conseils pertinents à travers les notes techniques élaborées comme appui à la DUE dans ses rôles et responsabilités en tant que bailleur et lors des dialogues politiques avec l'UdC, l'impact de son travail, surtout les résultats et l'impact du projet d'ECES qui vont au-delà de ce qui est transcrit dans le document du projet.

## **Recommandations**

**Recommandation n° 1** : La problématique du pluralisme juridique a été mise en exergue durant le projet. Des travaux d'harmonisation des trois sources de droit (droit positif, droit coutumier et droit musulman) sont cruciaux si l'on vise la promotion et le respect des droits humains et du genre.

**Recommandation n° 2** : Le code de la famille présente des limites au regard du droit international ainsi que des inégalités juridiques au profit de l'homme. Le code de la famille nécessite d'être revu et harmonisé du point de vue des trois sources de droit. Il s'agira également de former les juges judiciaires sur la mise en œuvre du code de la famille

**Recommandation n° 3** : La problématique du système d'archivage, de diffusion et de vulgarisation des textes juridiques en général et portant sur les droits humains et le genre en particulier est cruciale aux Comores. Un appui au Journal Officiel de l'Etat et à l'Assemblée de l'Union est requis.

**Recommandation n° 4** : La mise en place d'un comité ou d'une équipe dont les tâches seraient d'assurer le suivi du travail réalisé concernant le Recueil des textes nationaux et internationaux en vigueur et également

l'harmonisation de la législation nationale avec les Conventions internationales ratifiées.

**Recommandation n° 5 :** Le suivi du processus de ratification, de promulgation, de publication de tout texte juridique sur les droits humains, le genre et la démocratie pour leur mise en vigueur et la transmission de la documentation adéquate aux organisations concernées par les conventions et chartes régionales et internationales.

**Recommandation n° 6 :** Le renforcement des capacités des juges sur les textes en vigueur.

Il convient de noter que **la recommandation n°7** ne découle pas directement des constats effectués lors de l'évaluation du PARCDD mais a été émise lors de l'entretien que l'évaluatrice a eu avec la Commissaire nationale au Genre.

**Recommandation n° 7 :** Le renforcement de la participation politique des femmes à travers : i) la formation des femmes potentiellement candidates aux élections afin de leur fournir un appui stratégique et opérationnel dans le domaine de la gestion de campagne, de la communication dans le but d'accroître significativement le nombre de femmes candidates aux élections ; ii) la formation des femmes élues et/ou occupant des postes de responsabilité dans l'administration étatique comorienne au niveau national comme au niveau des îles.

**Recommandation n 8 :** A l'instar des notes techniques produites par le PARCDD pour appuyer la DUE aux Comores dans ses rôles et responsabilités au regard du contexte institutionnel et politique, il serait judicieux que l'UE apporte une assistance technique non seulement aux partis politiques d'opposition mais également au gouvernement pour renforcer les négociations, désamorcer les tensions, discuter des différends et trouver des terrains d'entente qui permettront de mettre fin à la situation catastrophique qui existe depuis quelques mois au pays.

## **INTRODUCTION**

Le présent rapport fait suite à une mission à Moroni, Union des Comores du 12 au 19 septembre 2018 et à une réunion avec la Chargée de Programme - Comores au niveau de la DUE à Antananarivo, Madagascar. Compte tenu du contexte institutionnel et politique prévalant dans le pays bien avant et durant la mission, l'évaluatrice n'a pas pu rencontrer tous les représentants des institutions étatiques et non-étatiques concernées et /ou impliquées dans la mise en œuvre du projet.

A la fin du cycle électoral précédent, élections municipales, législatives, et présidentielles et des Gouverneurs des îles autonomes – 2014 et 2016 – le Gouvernement comorien, à travers le Ministère de l'Intérieur et la CENI, a réalisé une évaluation du processus électoral avec, entre autres objectifs, celui de préparer l'organisation d'élections démocratiques, crédibles et transparentes au cours du prochain cycle de 2019 – 2022. Faisant suite aux recommandations de cette évaluation, un projet dénommé Projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale aux Comores (PACTE III), dont les activités ont été centrées sur le transfert des compétences aux institutions de l'Etat, a été approuvé. C'est au cours de la mise en œuvre de PACTE III que des faiblesses et des besoins sur les plans de la justice, des droits humains et du genre ont été identifiés. Ainsi, le Gouvernement comorien et l'UE ont-ils décidé d'approuver et de mettre en œuvre le projet d'Appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie (PARCDD) dont l'objectif global est le renforcement la société civile et les institutions nationales sur la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie dans le contexte institutionnel actuel.

Le projet PARCDD a été développé en collaboration avec les institutions étatiques et non-étatiques mandatées et bénéficiaires. L'UE a approuvé le financement dans le cadre de l'Instrument Européen IEDDH. Le projet est mis en œuvre par ECES se basant sur ses expériences, sa connaissance de la situation institutionnelle, sociale et politique de l'UdC et capitalisant sur les acquis des projets précédents.

Le projet a démarré le 24 mars et pris fin le 15 septembre 2018. Cette évaluation est effectuée au terme du projet selon les procédures applicables aux projets financées par l'UE.

### **1. CONTEXTE DU PROJET ET PROBLEMATIQUE DE L'EVALUATION**

#### **1. Objectif de la mission d'évaluation et approche méthodologique**

L'objectif de l'évaluation finale est d'analyser les performances et les résultats du projet en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de ses activités et du contexte de sa mise en œuvre. L'évaluation vise également à identifier les principales leçons apprises et les recommandations pour une éventuelle suite du projet afin d'assurer la pérennité des actions entreprises. Il

s'agit également de déterminer si le projet a été mis en œuvre d'une façon efficace et efficiente. Ainsi, l'évaluation sert à vérifier si les différentes composantes du projet ont été exécutées conformément aux conditions stipulées et si les résultats attendus ont été atteints. A ce propos, l'évaluateur rencontrera tous les interlocuteurs pertinents, les bénéficiaires du projet, les partenaires de mise en œuvre et le bailleur de fonds, pour la collecte des informations nécessaires à la réalisation du rapport d'évaluation externe.

L'évaluation se fera en conformité avec les lignes directrices de la Gestion du Cycle de projet et de la méthodologie d'évaluation de la Commission européenne. L'évaluation se fera sur une approche participative, autant que le permette le contexte politique qui prévaut au moment de l'évaluation, incluant les bénéficiaires et les acteurs impliqués dans le projet. Elle se fera en conformité avec les principes pour l'évaluation de l'aide au développement du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

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

- **Pertinence**

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

- **Efficacité**

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

- **Efficiences**

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

- **Impact**

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

- **Viabilité**

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

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

- A l'identification des problématiques liées aux résultats attendus du projet ;
- A la pérennisation des acquis ;
- A l'innovation de l'intervention et la valeur ajoutée dans le renforcement des capacités en droits humains, en genre et en démocratie ;
- A la prise en compte de la dimension genre ;
- A l'identification d'activités additionnelles potentielles pour de futurs projets aux Comores dans le domaine électoral et de la démocratisation.

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

- **Cohérence**

Ce critère vise à apprécier la mesure dans laquelle les activités mises en œuvre au titre du projet contribuent à la réalisation des objectifs de la politique de développement de l'UE aux Comores tout en s'inscrivant dans une complémentarité avec les interventions des autres partenaires internationaux et les politiques de l'Union des Comores ;

- **Valeur ajoutée communautaire**

Ce critère permet de savoir quels sont les avantages dégagés par rapport à ce qui aurait résulté des interventions des Etats membres dans un même contexte ;

- **Visibilité**

Ce critère vise à apprécier la stratégie et les activités du projet et leur adéquation aux principes directeurs formulés dans le « Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE » (Commission Européenne, Europe Aid, 2010).

Un système d'appréciation des critères a été développé, présenté au début du chapitre de la deuxième partie sur le projet PARCDD au regard des critères de l'évaluation.

Les annexes du rapport portent sur la liste des personnes rencontrées et des documents consultés ainsi que sur l'évaluation du cadre logique.

## **Méthodologie**

Une démarche participative a été adoptée impliquant l'ensemble des institutions étatiques et non étatiques concernées par cette problématique, ainsi que les personnes ressources reconnues pour l'intérêt qu'elles portent sur cette problématique ou en raison des études et des recherches menées en la matière : une méthodologie de travail qui privilégie le dialogue, la concertation à travers des rencontres d'échanges, d'analyse, de validations techniques et de contre-expertise de l'ensemble des données recueillies auprès des administrations publiques ou des archives personnelles de personnes ressources.

Un Comité d'experts a été constitué et composé de représentants des institutions étatiques et de la société civile qui, en raison de leurs activités, participent à la production normative des textes, soit à titre d'expert individuel, soit à titre de fonctionnaire de l'Etat.

### **Au titre des institutions étatiques**

- 1) L'Assemblée Nationale représentée par un Conseiller juridique : M. Said Ahmed Ben Idrissa,
- 2) La Présidence représentée par le Conseiller juridique du Président : M. Madiane Mohamed Issa,
- 3) Le ministère de la Justice représenté par l'Inspecteur général adjoint des affaires juridiques : M. Rachad Mchangama,
- 4) Substitut du Procureur : M. Abdou Ismael,
- 5) La justice cadiale représentée par le Juge Cadial : M. El-Amine Said Mohamed,
- 6) Le Journal Officiel représenté par le Directeur du Journal officiel : M. Maoulida Mabrouk,
- 7) La Commission nationale des droits de l'homme : Mme Emma Justine Razafiarisoa

### **Au titre de la Société civile**

- 1) ONG Hifadhu : Mme Sitti Athoumane,
- 2) Plateforme Femmes en politique : Mme Moinaecha Mdrouджаé,
- 3) Plateforme Femmes en politique : Mme Sitti Raghdar,
- 4) Réseau Femme et Développement : Mme Zahra Toyb,
- 5) Réseau Femme et Développement : Mme Sitti Said Hassane,
- 6) ONG Moina Tsi Wa Mdzima : Mme Nadjdat Said,
- 7) Association des femmes comoriennes Bahati L'Here : Mme Yasmine Mzé

### **Au titre de consultantEs**

- 1) Consultante Genre : Mme Anais Ahmed,
- 2) Directeur Général du Centre National de Documentation et de Recherche Scientifique (CNDRS) : M. Nouroudine Abdallah,
- 3) Expert national Genre : M. Mohamed Ahamada,

- 4) Consultante Genre et Enfants et Enseignante à l'université: Mme Samina Chakira,
- 5) Maire de Bambao et Enseignante à l'université des Comores : Mme Amina Ali Cheikh Ahmed,
- 6) Maire de Mitsamiouli : Mme Soilha Said Mdahoma,
- 7) Anthropologue et Fondateur du CNDRS : M. Damir Ben Ali.

Une première réunion de travail a été organisée avec les institutions nationales et internationales durant laquelle le projet a été présenté.

## **2. Contexte national de la mise en œuvre du projet**

Selon le Programme Indicatif National (PIN) du 11<sup>e</sup> Fonds Européen au développement (FED) 2014 – 2020, l'Union des Comores (UdC) est considérée comme « un pays fragile faisant partie du Partenariat de Busan, des pays moins avancés (PMA) et des petits Etats insulaires en développement (PEID), caractérisé par une faible intégration nationale et une administration encore en construction après des décennies de coups d'états et de crises séparatistes récurrentes ». L'étude de fragilité terminée en 2014 situe « les Comores à un niveau faible de résilience – entre sortie de crise et reconstruction ». « De ce fait, l'UdC constitue un des maillons fragiles de la région de l'Océan Indien/Afrique orientale, laquelle se trouve confrontée à plusieurs défis tant du point de vue politique qu'économique ».

L'UdC est un archipel de l'Océan Indien, situé dans le canal du Mozambique, et fait partie des Petits Etats Insulaires en Développement. L'UdC compte 800 000 habitants avec un indice de développement humain faible de 0,503 à la 165<sup>ème</sup> position sur 188 pays (2017) et à la 30<sup>ème</sup> position en Afrique de l'Indice de Gouvernance de la Fondation Mo Ibrahim (2017). Avec une densité de 390 habitants/km<sup>2</sup>, le taux de la croissance démographique est estimé à 2,49% par an et l'espérance de vie à 63,9 ans.

L'UdC appartient à l'Organisation de la Conférence islamique et à la Ligue arabe. Elle est membre de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union Africaine. Elle fait partie du COMESA, de la Commission de l'océan Indien, de l'Association des États riverains de l'océan Indien et de la SADC (depuis août 2017).

Entre 2006 et 2011, le président Sambu avait développé des relations avec les pays arabes (Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Koweït, Qatar, Libye) et l'Iran, avec la signature de plusieurs accords de coopération et l'amorce d'une coopération militaire. Les Comores ont depuis rompu leur relation avec l'Iran (2016) puis avec le Qatar (7 juin 2017) en soutien avec l'Arabie saoudite.

### **Cadre institutionnel**

L'Archipel des Comores accède à l'indépendance en 1975, à l'exception de l'île de Mayotte, qui est devenue un département français en 2011 suite à un référendum organisé sur place en 2009.

La Constitution, au moment de la mise en œuvre du projet PARCDD, considère que l'UdC est composée des îles autonomes de la Grande Comores, d'Anjouan, de Mohéli ainsi que de Mayotte (qui est sous administration française et fait l'objet d'un contentieux territorial entre la France et les Comores depuis 1975). Les îles sont administrativement divisées en préfectures, lesquelles sont subdivisées en communes. Chacune des îles a un Gouverneur qui est également chef du gouvernement de l'île. Les îles disposent d'une large autonomie portant sur l'économie, les impôts, la santé et la justice.

L'Assemblée de l'Union est composée de trente-trois (33) représentants de la nation dont vingt-quatre (24) élus - quatre (4) à Mohéli, neuf (9) à Anjouan et onze (11) en Grande Comores - et neuf (9) représentants élus au suffrage indirect (trois élus par île). Ces neuf (9) sont des Conseillers de l'Assemblée des îles, avec une rotation annuelle des Conseillers des îles à l'Assemblée de l'Union. Les membres sont élus pour cinq ans (députés et conseillers). L'Assemblée de la Grande Comores compte vingt (20) membres, l'Assemblée d'Anjouan vingt-cinq (25) membres et l'Assemblée de Mohéli dix (10) membres.

Le pouvoir judiciaire est indépendant du législatif et de l'exécutif. La Cour Suprême est la haute juridiction et la Cour Constitutionnelle, en place depuis septembre 2006, est chargée de veiller au bon déroulement des élections et d'arbitrer en cas d'accusation de malversation du Gouvernement. Elle est constituée de deux membres désignés par le Président de l'Union, de deux personnalités désignées par l'Assemblée de l'Union et d'un membre désigné par chacune des Assemblées des îles. Il y a eu par la suite une déclaration de la non-opérationnalité de la Cour Constitutionnelle et le transfert de ses compétences à la Cour Suprême.

### **Contexte historique**

L'Archipel des Comores, depuis son indépendance, a vécu plusieurs coups d'Etat et des crises entre les îles ayant provoqué une instabilité politique dans les institutions de l'Etat et dans le pays, ce qui a contribué à sa considération d'Etat fragile. Les démarches sécessionnistes des îles d'Anjouan et de Mohéli pour se séparer de la République Fédérale des Comores ont abouti après deux de troubles à la tenue d'une conférence inter-îles d'Antananarivo à Madagascar en avril 1999 par un accord créant l'Union des îles Comores, ayant amené à doter les îles d'une large autonomie.

L'Accord de Fomboni, résultat des médiations menées par l'OUA à cause des violentes manifestations contre la communauté anjouanaise en Grande Comores, a été adopté en 2001 et fixe la nouvelle Constitution de l'UdC avec le principe de présidence tournante garantissant aux îles l'accès au pouvoir. L'élection du premier président de l'Union des Comores, les deux transitions démocratiques successives indiquaient que le processus de démocratisation et de consolidation de la paix étaient sur la bonne voie.

Cependant, la crise séparatiste d'Anjouan en 2007 a de nouveau mis en péril les institutions, laquelle crise a nécessité une révision en 2009 de la Constitution de 2001. Cette révision porte sur le « recentrage » des pouvoirs entre l'Union et ses composantes insulaires. Cette révision de 2009 a ajouté également un « rééquilibrage » des compétences entre le Président de l'Union et l'Assemblée de l'Union, au détriment du pouvoir législatif. En effet, la révision constitutionnelle de 2009 a renforcé les pouvoirs de l'exécutif de l'Union grâce à l'introduction de caractéristiques propres au « parlementarisme nationalisé ». 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, par l'allongement de son mandat de 4 à 5 ans) et par l'octroi de pouvoirs exceptionnels en cas de crise.

En 2010, la stabilité politique de l'UdC a de nouveau été remise en cause avec la décision du Président Sambi élu en 2006 de prolonger de 18 mois son mandat qui venait à terme. Cette nouvelle crise politique fut résolue grâce à la médiation de l'Union Africaine (UA) avec la tenue des élections présidentielles la même année.

### **L'organisation des Assises**

Dans son discours du 6 juillet 2017, le Président de l'Union, Monsieur Azali Assoumani élu en avril 2016, a annoncé la tenue des Assises nationales dont l'objectif était de faire le bilan des 42 années d'indépendance et des 15 ans de présidence tournante. Le décret Présidentiel portant sur l'organisation des Assises nationales fut publié le 15 septembre 2017, celui portant création du Comité de Pilotage des Assises Nationales le 16 septembre 2017 et celui portant nomination des membres du Comité de Pilotage le 1<sup>er</sup> novembre 2017.

Le 10 décembre 2017, une campagne d'information et de sensibilisation sur les Assises fut menée sur tout le territoire. Le 5 février 2018 a eu lieu la cérémonie officielle d'ouverture des Assises nationales.

Dans le cadre de l'organisation de ces Assises, l'on a constaté le manque d'information et de concertation sur certaines questions importantes considérées comme des facteurs à risque telles que l'organisation, la prise des décisions, la durée, l'acceptation par les représentants des îles des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises.

Et si au début de l'annonce, aucune opposition à la tenue des Assises ne s'était élevée. Par la suite, deux grands types de positionnement se sont érigés : i) ceux qui se sont prononcés d'une manière favorable ; ii) ceux qui se sont opposés. Les arguments avancés par ceux qui se prononcés contre les Assises sont de deux sortes : i) les arguments politiques selon lesquels le Président en exercice veut profiter des Assises pour renouveler son mandat et prolonger la durée de son pouvoir ; ii) les arguments juridiques selon lesquels les Assises porteraient préjudice à Anjouan et à Mohéli et que la tenue des Assises serait inconstitutionnelle.

La non-unanimité sur la tenue des Assises, compte tenu des arguments politiques et juridiques avancés par ceux qui se sont prononcés contre les Assises a créé une tension extrême dans le pays. Il convient de noter que les incidents qui ont survenu par la suite n'ont fait que renforcer cette tension : Les partis politiques de l'opposition se sont vus interdire la réunion qu'ils voulaient organiser à Moroni le samedi 3 février 2018. Par ailleurs, le Gouverneur d'Anjouan a rencontré des problèmes lors de son retour à Anjouan le 8 février au vu de l'interdiction de ses sympathisants de venir l'accueillir à l'aéroport.

L'analyse qui a été faite sur la base de l'argument juridique avancé par ceux qui sont contre selon lequel la tenue des Assises serait inconstitutionnelle ne serait pas plausible si les procédures prévues par la Constitution de 2009 étaient respectées. Toutefois, l'absence d'une Cour Institutionnelle fonctionnelle, et dont les compétences ont été transférées à la Cour Suprême, pose la question de son intervention obligatoire et risque de conduire à des scénarios juridiquement contestables. Il s'agit notamment des cas où les Assises déboucheraient sur une révision de la Constitution par le Congrès ou sur une révision par Référendum suivant les cas prévus à l'article 42 de la Constitution

En effet, le 12 avril 2018, le Président de l'Union signe une « Décision » transférant provisoirement les compétences de la Cour constitutionnelle à la Cour Suprême et le 28 avril, le Président de l'Union annonce la tenue prochaine d'une consultation référendaire faisant suite aux Assises Nationales. Deux jours après, le 30 avril 2018, le Président de l'Union signe le décret portant convocation des électeurs pour un référendum constitutionnel pour le 30 juillet 2018.

Ces décisions n'ont fait que soulever encore plus d'autres sources de tension entre le gouvernement et l'opposition, telles que le transfert des compétences de la Cour Constitutionnelle à la Cour Suprême, les modalités juridiques de convocation du corps électoral, l'arrêtage du fichier électoral et la nomination et la mise en place des Commissions électorales insulaires.

Le 30 juin 2018, la CENI a procédé à une cérémonie officielle de lancement de la campagne référendaire. Les représentants des partis de l'opposition n'ont pas assisté à cette cérémonie car l'objet du référendum qui est un projet de révision de la Constitution (Le projet maintient le principe de la Présidence Tournante mais précise que le mandat présidentiel est renouvelable une fois. Il propose également la suppression des postes de Vice-président et des Conseillers des îles. Son préambule précise que l'islam sunnite est la religion d'Etat et que le retour de Mayotte constitue une priorité nationale) porterait atteinte à l'autonomie des îles et à rompre le cycle de la présidence tournante. Par ailleurs, le délai légal de publication du projet de Constitution faisant l'objet du référendum n'aurait pas été respecté.

Des manifestations et des requêtes des partis de l'opposition et de la société civile pour exprimer leur opposition sur des procédures non respectées (décret portant convocation du corps électoral ne respectant pas les articles du code électoral, non diffusion du projet de texte référendaire dans les délais requis de 90 jours, ...), à la tenue du référendum etc. ont été menées sans succès. Des arrestations ont été faites.

Des missions de l'ONU et de l'UA ont eu lieu en juin et ont exhorté le Gouvernement « à rester dans la légalité et à tenir compte des lois dans leurs démarches ».

Des dialogues politiques Union européenne – Union des Comores se sont tenus. L'UE, attachée au respect des Droits de l'Homme, a réitéré, s'agissant de la mise en œuvre des recommandations des Assises, « l'importance du dialogue et du consensus dans leur mise en œuvre ».

C'est dans cette période d'extrême tension que le projet d'Appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie a été mis en œuvre et que le chronogramme des activités ainsi que la teneur des activités prévues initialement ont dû être adaptés au contexte institutionnel et politique prévalant durant la période.

### **3. Conception du projet d'Appui au renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie**

#### **Contexte préalable de la conception du PARCDD, évaluation gouvernementale du processus électoral 2014 – 2016, évaluation du PACTE III et tenue des Assises nationale**

L'UdC est considérée comme un Etat fragile de par les coups d'Etat répétés et les crises qui ont jalonné son parcours depuis son accession à l'indépendance en 1975. Cette situation n'est pas facilitée par la paralysie de certaines institutions-clés pour la démocratie telles que la Cour Constitutionnelle, le Conseil Supérieur de la Magistrature, la Commission de Lutte contre la Corruption, la Commission Nationale des Droits Humains et des Libertés. Cette paralysie constitue un risque pour le respect de la Constitution et des droits humains.

L'évaluation du processus électoral 2014 – 2016 effectuée en 2016 et a fait ressortir un certain nombre de problèmes, dont les suivants :

- Le manque de disposition des outils juridiques sur les droits humains
- La méconnaissance par la population des principaux droits humains
- Les problèmes d'application par le système judiciaire des textes légaux en vigueur, incluant les droits humains

- La non implication de la femme dans la prise de décision politique
- Le besoin de réformes législatives concernant les droits humains, notamment le code électoral et le code légal des médias.

Le projet PARCDD a été conçu, défini et approuvé pour tenir compte, d'une part, des résultats de cette évaluation du processus électoral dont les recommandations ont abouti à l'approbation et à la mise en œuvre du PACTE III et, d'autre part, des faiblesses et des besoins qui ont émergé de l'exécution de PACTE III quant au dysfonctionnement de la justice et le respect des droits humains, et, enfin, de la situation constitutionnelle et politique très délicate dans la préparation, le déroulement et les potentielles décisions et recommandations des Assises. Il s'agira donc d'œuvrer dans le sens de l'intégration des droits humains, de la démocratie et du genre dans les pratiques en général du pays et lors des Assises en particulier.

Mais d'ores et déjà, l'on peut dire que le projet a commencé dans un contexte institutionnel et politique difficile, surtout au regard des dimensions abordées dans le cadre du projet. **Approche intégrée englobant des acteurs du processus**

Le projet PARCDD vise à combler le vide existant sur la connaissance juridique des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de la démocratie, des droits humains et du genre. Une approche intégrée et inclusive sera considérée avec comme cibles principales les institutions de la République, la société civile et les médias.

### **Société civile**

La société civile, en tant que pont entre les citoyens et les institutions étatiques joue un rôle prépondérant en matière de consolidation et de sauvegarde de la démocratie, le respect et la promotion des droits humains et de l'égalité et l'équité du genre.

### **Expertise spécifique et complémentarité d'ECES et de ses partenaires du Partenariat Européen pour la Démocratie (PED/EPD)**

ECES, avec l'appui du PED, composé de 13 organisations couvrant l'intégralité des thématiques d'appui démocratique, possède l'expertise nécessaire et spécifique pour adresser les besoins des bénéficiaires. ECES s'appuiera sur deux membres du PED : l'Observatoire de Pavie, organisation réputée pour le travail et ONEWorld, organisée spécialisée dans le travail avec la société civile et les jeunes.

### **Approche Genre**

ECES utilisera dans ce projet l'approche de l'Union européenne présentée dans le Plan d'Action Genre 2016 – 2020, en renforçant le leadership et le développement des capacités des femmes. Des actions ont été prévues, notamment le renforcement et l'implication pleine et entière de l'institution de tutelle, le Commissariat national au genre ainsi que le Groupe Thématique Genre.

## **Bénéficiaires**

Les bénéficiaires principaux du projet prévus par le projet sont : la Cour Constitutionnelle, l'Assemblée de l'Union des Comores, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère des Finances, les Forces de sécurité (Armée nationale de développement et Police nationale), les Maires des Communes, le Commissariat national au genre, la CENI, le Conseil Supérieur de la Magistrature, les Cours et les Tribunaux, le Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel et la Commission nationale des droits de l'Homme et des Libertés.

Toutefois, au regard du contexte institutionnel et politique prévalant au commencement du projet, une adaptation des institutions a été nécessaire et a été faite en concertation avec la DUE. Plus de visibilité a été donnée au Commissariat national au Genre et certaines institutions sensibles de par la nature de leurs responsabilités n'ont pas été impliquées, comme la CENI, la Cour Constitutionnelle, les Ministères de l'Intérieur et de la Justice, les partis politiques.

## **Objectif global, objectifs spécifiques, résultats attendus et activités**

Ci-dessous un tableau reprenant l'objectif global du projet, les objectifs spécifiques, les résultats attendus et les activités y afférentes.

<b>Objectif global : Le renforcement de la société civile et des institutions nationales sur la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie dans le contexte institutionnel actuel des Assises devant faire le bilan des 42 années d'indépendance et des 15 années de la présidence tournante</b>		
<b>Objectifs spécifiques (OS)</b>	<b>Résultats attendus (RA)</b>	<b>Activités (A)</b>

<p><b>OS 1 : Renforcer la connaissance juridique des institutions bénéficiaires et de la société civile en droits humains, en genre et en démocratie</b></p>	<p><b>RA1.1 :</b> Les principaux textes en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie sont identifiés, compilés et diffusés</p> <p><b>RA1.2 :</b> Une plaidoirie aux principales institutions et à la société civile, sur les textes légaux en vigueur sur les droits humains, le genre et la démocratie est réalisée</p>	<p><b>A1.1.1 :</b> Elaboration et mise à disposition des institutions juridiques de recueils des textes législatifs et réglementaires sur les droits humains, le genre et la démocratie.</p> <p><b>A.1.1.2 :</b> Diffusion et vulgarisation des recueils des textes législatifs et réglementaires sur les droits humains, l'accès à la justice, la démocratie et le genre.</p> <p><b>A1.2.1 :</b> Plaidoirie et diffusion aux institutions mandatées pour l'application des textes législatifs et réglementaires sur les droits humains, la démocratie et le genre.</p> <p><b>A.1.2.2 :</b> Plaidoirie et diffusion aux partis politiques, aux instances et à la société civile sur l'inclusion du genre.</p>
<p><b>OS 2 : Appuyer l'intégration des droits humains, du genre et de la démocratie dans la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises</b></p>	<p><b>RA2.1 :</b> Un suivi technique et un appui-conseil pour la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie sont réalisés pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises</p>	<p><b>A2.1.1 :</b> Suivi et analyse de l'intégration des principes des droits humains, du genre et de la démocratie pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises.</p> <p><b>A2.1.2 :</b> Appui-conseil juridique aux Assises nationales sur les droits humains, le genre et la démocratie</p>

## 2. LE PROJET AU REGARD DES CRITERES DE L'EVALUATION

En conformité avec la méthodologie de la Commission européenne, l'évaluatrice a repris les cinq critères présentés dans les termes de référence :

Pertinence, efficacité, efficience, impact et viabilité et a pris en compte les critères spécifiques à l'UE, financeur du projet : Cohérence, valeur ajoutée communautaire et visibilité.

Les termes de référence présentaient les questions auxquelles une réponse a été apportée sur la base des analyses de la documentation fournie (narratif, PIN – Comores, IEDDH, rapport d'évaluation, notes techniques, comptes - rendus des ateliers, etc.), des entretiens menés aux Comores et à Madagascar.

Un système d'appréciation en code couleur a été mis au point pour apprécier l'atteinte ou de la non-atteinte des objectifs, des résultats et de la réalisation ou de la non-réalisation des activités. Ce système d'appréciation a été développé sur la base du système utilisé pour le suivi des projets et programmes financés par l'UE et explicité dans le Manuel de Suivi Orienté sur les résultats (ROM Handbook – Results Oriented Monitoring – January 2017, version 4.0, Directorate general for International Cooperation and Development). Cependant, le système utilisé pour l'évaluation du PARCDD sera un peu plus développé afin de pouvoir appréhender de la manière la plus fidèle et objective possible l'appréciation à attribuer à chaque critère.

Appréciation	Code couleur
Satisfaisant	Vert foncé
Acceptable	Vert clair
Insuffisant	Orange
Echec	Rouge

## 2.1.Pertinence

Appréciation du critère Pertinence :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme très pertinent. En effet, ses objectifs correspondent aux priorités et aux politiques du groupe ciblé et du bailleur. Les activités menées et les résultats observés sont jugés compatibles avec la finalité globale et l'impact escompté.

Les questions relatives au critère de la pertinence du projet sont les suivantes :

- i) Dans quelle mesure les objectifs du projet correspondent aux priorités et aux politiques du groupe ciblé, des partenaires et du bailleur du projet ;

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

Sur la base du bilan du Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) mis en œuvre sur la période 2010-2014, les autorités comoriennes ont lancé la préparation d'un nouveau cadre fédérateur de toutes les initiatives en matière de développement et de réduction de la pauvreté. Les autorités ont ainsi entrepris l'adoption d'une « Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable –SCA2D», couvrant la période 2015-2019.

La SCA2D offre un cadre de développement à moyen terme pour jeter les bases de la réalisation de la vision des autorités qui est de « faire des Comores un pays émergent d'ici 2040, respectueux des droits de l'Homme, de l'égalité du genre et promouvant l'Etat de droit.

Quatre axes stratégiques qui se complètent ont été retenus pour la mise en œuvre de cette stratégie dont l'axe (iv) portant sur le renforcement de la gouvernance et des capacités de résilience institutionnelle et humaine. L'un des quatre (4) domaines prioritaires porte plus spécifiquement sur le renforcement de la gouvernance politique et de l'Etat de droit visant cinq (5) objectifs stratégiques dont le renforcement du système judiciaire et la promotion et la protection des droits de l'homme. Un des axes principaux de cet objectif stratégique concerne la promotion de la sécurité juridique à travers la compilation, l'harmonisation et l'actualisation du droit positif comorien et aussi par l'accès des outils de la justice (édition et distribution des différents codes et textes légaux) aux magistrats et auxiliaires de justice.

De plus, la SCA2D prône la croissance inclusive dans l'optique des droits de l'homme et met l'accent sur les domaines et les dimensions tels que l'égalité du genre, les réformes de la justice, la promotion et la protection des droits de l'homme.

L'UdC a achevé en 2016 un cycle électoral marqué par l'organisation des élections municipales et législatives en 2015 et des élections du Président de l'Union et des Gouverneurs des îles autonomes en 2016. Suite à la fin de ce cycle électoral, le Gouvernement comorien, à travers le Ministère de l'Intérieur et la CENI, a réalisé une évaluation du processus électoral entre août et octobre 2016 dont l'objectif était d'identifier les lacunes et ainsi les besoins en vue de l'organisation d'élections démocratiques, transparentes, crédibles au cours du prochain cycle 2019 – 2021. L'ensemble des acteurs étatiques et non-étatiques a été impliqué dans le processus de l'évaluation et a adhéré aux conclusions et recommandations de cette évaluation, lesquelles recommandations font pour certaines l'objet du PARCDD, lesquelles sont reprises **dans 1.3 portant sur le contexte préalable au projet PARCDD.**

Ce projet, contrairement au PACTE III, pour ne citer que celui-ci, n'a pas d'autres partenaires nationaux et/ou internationaux qui ont appuyé son financement et/ou sa mise en œuvre.

**L'évaluation note la correspondance des priorités et des politiques au groupe ciblé et partenaires à - satisfaisante**

**ii) Dans quelle mesure les objectifs du projet correspondent aux priorités et aux politiques du bailleur**

D'un point plus général, l'UE a mis en place l'instrument « IEDDH » consistant à fournir une aide au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'au respect de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'IEDDH est l'instrument phare de l'Union en matière de promotion des droits de l'Homme. Il a été lancé en 2006, remplaçant l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (2000-2006). L'IEDDH comprend deux grands objectifs qui sont : i) le développement et consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit et, ii) la promotion et la consolidation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'UdC est partie prenante de l'Accord de Cotonou, signé en juin et révisé en juin 2010. Cet Accord constitue le cadre de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses Etats membres. L'article 9 de l'Accord stipule les éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit, et l'élément fondamental concernant la bonne gestion des affaires publiques.

Le Programme Indicatif National (PIN – Comores) 2014 – 2020 constitue le document officiel qui régit la coopération entre l'UE et l'UdC. Ce programme a été défini sur la base des priorités et des objectifs de la SCA2D (2015 – 2019). Pour l'UE, la stratégie adoptée par l'UdC rejoint les objectifs de l'action extérieure de l'UE telle qu'elle est énoncée dans la communication « Un programme pour le changement ».

En coordination avec le gouvernement comorien, la France (le seul Etat membre de l'UE ayant une ambassade en UdC) et les autres bailleurs de fonds (Les agences des Nations Unies, la banque Mondiale, la BAD, les Etats arabes, etc), 3 secteurs de concentration adressant les priorités et objectifs nationaux définis dans la SCA2D notamment la gouvernance sont retenus pour l'action du 11<sup>ème</sup> FED, au niveau du résultat 2 : Le système judiciaire est réformé, contribuant à l'amélioration de son indépendance, intégrité, efficacité, accès et équité.

Trois priorités répondant aux quatre (4) Peacebuilding and Statebuilding Goals de Busan émergent dans le cadre de ce secteur de concentration i) les processus électoraux et le réforme de leur cadre légal, ii) la réforme du

secteur de la justice, qui intéresse plus particulièrement le projet PARCDD et, iii) le réforme des finances publiques.

En effet, quelques-unes des lacunes constatées lors de la formulation du PIN – Comores portent sur la formation lacunaire de la plupart des acteurs de la justice, l'admission à la retraite et à très court terme de l'essentiel des juges de la Cour suprême toujours en nombre insuffisant, le manque de textes d'harmonisation indispensables sont parmi les points qui ont été soit traités soit approfondis dans le cadre du PARCDD. Certaines actions prises par le gouvernement constituent des acquis en matière de promotion et de protection des droits humains, telles que la mise en place de la Cour Suprême, garantissant le droit à l'appel en deuxième instance, la mise en place d'une commission nationale de prévention et de lutte contre la corruption et d'une commission nationale des droits humains et des libertés, bien que ces institutions ne soient pas pleinement opérationnelles.

De plus, le PIN – Comores met l'accent sur l'importance d'adresser des dimensions transversales dans ses activités de coopération avec l'UdC telles que le genre, les droits humains.

Le projet s'est basé sur les lignes directrices de l'instrument européen pour la démocratie et les droits humains (IEDDH) dans la définition des objectifs, des résultats et des activités et dans sa mise en œuvre. En respectant les lignes directrices de l'IEDDH, le projet a considéré qu'une des conditions à l'amélioration de la législation sur les thématiques de droits humains, de démocratie est la connaissance, par les institutions étatiques et non-étatiques, du cadre juridique national, régional et international qui définit cette législation.

A noter que l'UE a octroyé, dans le PIN –Comores, un montant de 0,6 millions d'euros afin de renforcer les capacités de la société civile pour que cette dernière soit à même d'accompagner les réformes entreprises dans le domaine électoral et judiciaire.

### **L'évaluation note la correspondance aux priorités du bailleur à – satisfaisante**

#### **iii) Est-ce que les activités menées et les résultats observés sont-ils compatibles avec la finalité globale et l'impact escompté ?**

Six activités ont été prévues et menées pour atteindre les trois résultats attendus.

Toutes les activités prévues ont été réalisées, excepté celle concernant la plaidoirie et la diffusion aux partis politiques sur l'inclusion du genre (sous-activité de l'activité 1.2.2).

L'objectif global du projet est le renforcement de la société civile et les institutions nationales sur la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie dans le contexte institutionnel des Assises.

Pour atteindre cet objectif, une série d'activités portant sur des recherches, des réunions, des rencontres ont eu lieu pour :

- Présenter la méthodologie avec le Directeur général du Journal Officiel, les Conseillers juridiques de la Présidence de l'Union et de l'assemblée nationale, le Tribunal cadial, le Tribunal de première instance et la représentante du CNDHL) ;
- Vérifier avec les institutions concernées pour confirmer et/ou infirmer les textes en vigueur ;
- Vérifier, avec des institutions internationales comme le Service juridique de l'Union Africaine, l'exactitude de la situation des conventions internationales signées et ratifiées dans le cadre des droits humains et de genre, au siège de l'ECES ;
- Croiser les textes en vigueur avec les institutions bénéficiaires dont l'objectif était la concertation et la confrontation des données recueillies afin de parvenir à une validation technique du travail réalisé avec le Directeur Général du JO, les Conseillers juridiques de la Présidence de l'Union et de l'Assemblée Nationale, le tribunal cadial, le tribunal de la première instance, le CNDHL, l'Inspecteur général adjoint des affaires juridiques et judiciaires et l'expert national genre ;
- Valider les principaux éléments du recueil, de la répartition par thème des textes identifiés et de la construction de la structure du recueil ;
- Cadrer avec les experts nationaux retenus (le juge cadial, l'inspecteur général adjoint des affaires juridiques et judiciaires, le directeur général du CNDRS et l'anthropologue et fondateur du CNDRS) pour les exposés. Un comité de validation scientifique des communications des experts a été mis en place présidé par le DG du CNDRS ;
- Conduire des actions de plaidoirie et diffusion aux partis politiques, aux instances législatives et la société civile sur l'inclusion du genre : Compte tenu du contexte qui a prévalu après le référendum et la « Nouvelle Constitution », les partis politiques n'ont pas participé à cette réunion. Ont participé les membres du Groupe Thématique Genre, des membres de l'Assemblée nationale, des conseils des îles et de la société civile dont l'objectif était d'encourager l'inclusion et l'harmonisation du genre avec les politiques nationales et les lois en vigueur. Les actions de plaidoyer, de diffusion ont été effectuées dans les trois îles de la Grande Comores, d'Anjouan et de Mohéli.
- Renforcer les capacités techniques des points focaux genre pour leur pleine contribution aux différents travaux des Assises ;

A cela, il faut ajouter la plaidoirie appuyée par ECES pour la prise en compte des thèmes des droits humains et du genre qui n'étaient pas prévus dans l'ordre du jour des Assises.

Les trois résultats attendus ont tous été atteints excepté la sous composante du résultat 1.1 sur la diffusion du Recueil. Le Recueil a été finalisé au moment de la mission d'évaluation sur le terrain mais ne peut être diffusé par rapport à la révision de la Constitution de 2009 qui a généré la situation institutionnelle et politique actuelle en UdC et pour laquelle des actions de médiation de la part de l'Union Africaine ont été nécessaires.

Au moment de la rédaction du rapport, aucune issue satisfaisant les deux parties n'a pas encore abouti. Et de ce fait, la non-réalisation de la sous-activité citée plus haut et la non-atteinte du résultat de la diffusion du Recueil ne peuvent être attribuées au projet.

Les activités menées ont contribué à l'atteinte des résultats. Les résultats atteints ont contribué à l'atteinte des objectifs spécifiques qui ont contribué à l'atteinte de l'objectif global et de l'impact escompté.

Le Recueil est disponible et est prêt à être diffusé lorsque la situation institutionnelle et politique le permettra. L'on peut dire que l'appréciation à donner à cette question est - **Satisfaisante**

**L'évaluation note la compatibilité des activités et des résultats observés avec la finalité globale et l'impact escompté à – Satisfaisante**

## 2.2.Efficacité

Appréciation du critère Efficacité :	<b>Satisfaisante</b>
Le projet PARCDD est évalué comme efficace. Ses objectifs ont été globalement réalisés. Compte tenu du contexte institutionnel et politique qui a prévalu après le référendum et l'approbation d'une nouvelle Constitution, le Recueil finalisé ne peut être diffusé.	

Les questions relatives au critère de l'efficacité du projet sont les suivantes :

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

En décembre 2017, le Président de l'Union en exercice avait annoncé la tenue des Assises nationales pour février 2018. Si, au départ, la tenue des Assises avait reçu l'accord des partis politiques et de la société civile, les démarches dans la définition des modalités et du contenu de ces Assises ont vite fait changer d'une manière radicale la position de certains partis

politiques et de certaines couches de la société civile, ce qui a créé un climat de tension et de méfiance sur la suite du déroulement des Assises et des décisions et des recommandations qui allaient en découler. Les résultats et les recommandations qui préconisaient un référendum pour une révision de la Constitution, laquelle Constitution a été approuvée n'ont fait qu'exacerber une situation déjà très tendue au départ.

Malgré cette situation, le projet a pu fonctionner sans trop mettre en péril la réalisation des activités, l'atteinte des résultats ainsi que des objectifs. Cependant, pour ne pas compromettre tout le processus, le projet s'est vu contraint de remettre en question des actions prévues dans le document de projet, comme celles relatives à la réalisation du plan de visibilité.

L'enthousiasme, l'intérêt et les besoins suscités par le projet ont grandement facilité les tâches des bénéficiaires et des consultantEs recrutés pour appuyer dans l'identification, la compilation, l'analyse des différents textes pour arriver à une liste acceptable et vérifiable de textes réellement en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie. Le travail a permis à la fin du projet d'avoir un Recueil finalisé, même si ce Recueil, pour le moment ne pourra pas être diffusé.

Il importe de souligner que, grâce aux plaidoiries effectuées par les bénéficiaires, les thématiques « droits humains et genre » ont été inscrites dans les agendas des Assises, d'une part, et grâce aux capacités renforcées dans le cadre du projet des points focaux genre, d'autre part, la « nouvelle Constitution » a consacré quelques articles sur les droits humains et le genre qui n'existaient pas dans « L'ancienne Constitution », quel que soit la légitimité à accorder à cette « nouvelle Constitution »

Le projet PARCDD comporte deux objectifs spécifiques i) Renforcer la connaissance juridique des institutions bénéficiaires et de la société civile concernant les droits humains, le genre et la démocratie et, ii) Appuyer l'intégration des droits humains, du genre et de la démocratie dans la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises.

Six activités ont été prévues pour concourir à l'atteinte des trois résultats. Elles ont toutes été réalisées sauf en ce qui concerne l'activité portant sur la plaidoirie et la diffusion aux partis politiques sur l'inclusion du genre avec les politiques nationales et les lois en vigueur. Cette sous-activité de l'activité 1.2.2 « Plaidoirie et diffusion aux partis politiques, aux instances législatives et à la société civile sur l'inclusion genre » se rapportant au résultat 1.2 « Une plaidoirie et diffusion aux instances mandatées pour l'application des textes législatifs et réglementaires concernant les droits humains, la démocratie et le genre » n'a pas pu être menée compte tenu de la situation institutionnelle et politique qui prévalait durant la mise en œuvre du projet.

Cependant, il convient de noter qu'au niveau de ce résultat 1.2, les résultats obtenus ont excédé ceux escomptés car le projet a permis de mettre en exergue certains besoins fondamentaux tels que :

- i) La nécessaire harmonisation des trois droits existants en UdC : le droit positif, le droit coutumier et le droit musulman ;
- ii) La nécessité de renforcer certaines institutions et certains dispositifs/mécanismes pour éviter des erreurs judiciaires arrivées à quelques reprises à cause des lois qui ont été signées, ratifiées mais non promulguées et donc non publiées. Il s'agit, entre autres, d'appuyer le renforcement du système du Journal Officiel, la formation du personnel, la mise en place d'un système d'archivage informatique adéquat pour le classement des lois pour faciliter les recherches par les usagers,

Les trois résultats escomptés ont été atteints, excepté la partie concernant la diffusion du Recueil, une partie du résultat 1.1 « Les principaux textes en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie sont identifiés, compilés et diffusés » Les textes ont été identifiés et compilés. Le Recueil existe actuellement en format final mais pour les raisons détaillées plus haut ne pourra être diffusé. Cette situation ne relève en aucun cas d'une défaillance du projet.

Enfin, la connaissance du contexte comorien et des acteurs du processus démocratique, acquis par ECES à travers les trois projets PACTE ainsi que l'approche participative et intégrée englobant les acteurs concernés par les thématiques des droits humains, de la démocratie et du genre ont grandement contribué et facilité la réalisation des objectifs du projet.

Les principales activités qui ont permis l'atteinte des résultats et la réalisation des objectifs sont détaillées au niveau de l'analyse sur le critère de pertinence.

**L'évaluation note la réalisation des objectifs et les principales raisons leur réalisation ou de leur non-réalisation comme - Satisfaisante**

### 2.3.Efficience

Appréciation du critère d'Efficience :	<b>Satisfaisante</b>
Le Projet PARCDD est évalué comme efficient. Les ressources (humaines, matérielles et financières) mises à la disposition du projet ont été utilisées de manière appropriée pour atteindre les objectifs.	

Les questions relatives au critère de l'efficience du projet sont les suivantes :

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

L'équipe du projet comprend, i) pour les experts internationaux, un chef de projet, un officier de projet, un expert Finances et Opérations ; ii) pour les experts nationaux, un assistant juridique, une assistante administrative nationale qui a également appuyé le groupe thématique genre, une assistante financière et un chauffeur avec une voiture en location, un gardien de sécurité et un technicien de surface. L'équipe a bénéficié de l'expertise à temps partiel d'une consultante d'ECES qui a appuyé le Commissariat national au genre.

La durée du projet était de cinq mois et demi avec un budget de 299 999,97 euros. A noter que certaines activités portant sur les domaines d'intervention du PARCDD ont déjà commencé avec le PACTE III et bénéficié des ressources allouées dans le cadre de ce projet. Il s'agissait surtout de l'appui sur la préparation et le déroulement des Assises pour permettre d'intégrer les droits humains, le genre et la démocratie dans l'agenda des Assises et de renforcer les points focaux genre pour la plaidoirie de ces dimensions aux travaux des Assises.

Des consultantEs nationaux/les à court terme étaient recrutés soit pour préparer et présenter des communications durant les ateliers organisés dans le cadre du projet soit pour appuyer les travaux de l'équipe juridique.

Le budget a été utilisée pour i) les ateliers de plaidoirie, de diffusion, de vulgarisation des textes en vigueur à Moroni, à Anjouan et à Mohéli (perdiem, transport, catering et location de salles, ii) la production d'outils pédagogiques et le matériel pour les ateliers dans les trois îles, iii) le matériel de visibilité même si ce dernier, surtout après le référendum, a été mis sous silence, iv) pour l'assistance technique juridique et enfin, v) pour le personnel permanent du projet.

D'une manière générale, le budget alloué au projet a été utilisé de manière adéquate comme l'atteste le rapport d'audit final de septembre 2018.

Le projet a été à même de s'adapter à l'évolution du contexte institutionnel et politique du moment sans mettre en péril l'atteinte des résultats attendus. Comme il a été stipulé plus haut, le projet a atteint ses objectifs et ses résultats et réalisé 98% de ses activités. Ceux qui ne l'ont pas été ont été dus à des circonstances indépendantes de la volonté du projet et de son personnel.

Une mission de la firme Delta Audit en septembre 2018 a effectué un audit du projet conformément aux procédures et règles de l'UE. Ils ont utilisé les procédures spécifiques énumérées dans les termes de référence i.e. les procédures générales, les procédures de vérification de la conformité des dépenses avec le budget et le contrôle analytique ainsi que les procédures de vérification des dépenses sélectionnées.

Le rapport financier remplit les conditions qui figurent aux conditions générales du contrat de subvention. Les règles de comptabilité et de tenue des comptes répondent aux conditions générales du contrat de subvention, conformément aux termes de référence.

Les informations contenues dans le rapport financier, le système et les documents comptables sont cohérentes : Le budget mentionné dans le rapport financier correspond à celui du contrat de subvention et les dépenses encourues étaient prévues dans le budget du contrat de subvention. Toutes les dépenses effectuées sont conformes aux critères d'éligibilité du bailleur.

Le suivi budgétaire des dépenses a montré quelques dépassements pour certaines sous-rubriques du budget qui n'ont pas eu d'impact dans l'ensemble du budget autorisé.

D'une manière générale, l'on peut conclure que le projet ainsi que les fonds alloués au projet ont été gérés de façon satisfaisante.

**L'évaluation note que les ressources (humaines, matérielles et financières ont été utilisées de manière appropriée – Satisfaisante**

#### **2.4.Impact**

Appréciation du critère d'impact :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme ayant eu un impact tangible positif, direct et indirect. Les résultats souhaités ont été atteints sauf en ce qui concerne la diffusion du recueil finalisé compte tenu du contexte institutionnel politique qui n'est pas approprié. Des résultats involontaires mais positifs ont découlé de l'exécution du projet.

Les questions relatives au critère de l'impact du projet sont les suivantes :

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

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

Le projet PARCDD a atteint ses objectifs et ses résultats attendus.

#### **Conséquences et effets directs**

Un (**résultat 1.1.**) des principaux résultats escomptés et obtenus du projet est l'identification, la compilation et la diffusion des textes en vigueur sur les droits humains, le genre et la démocratie.

Les actions de plaidoyer ont été faites (**résultat 1.2.**)

Le recueil est disponible en version finale et comprend tous les textes nationaux, régionaux et internationaux portant sur les droits humains, la démocratie et le genre.

Un suivi-technique et un appui-conseil (**résultat 2.1**) ont été fournis soit par des notes techniques soit par le renforcement des capacités de la Commissaire eu genre pour l'intégration des thématiques abordées dans l'ordre du jour des Assises et des capacités des points focaux genre pour leur pleine contribution aux travaux des Assises.

### **Conséquences positives et indirectes**

A part ces résultats directs attendus du projet, les activités menées dans le cadre du projet ont eu comme conséquences positives et indirectes :

i) la mise en exergue de la problématique :

- Liée à la connaissance juridique, à l'application et à l'applicabilité de certains textes juridiques ;
- Du système de publication, d'archivage et de vulgarisation des lois et textes législatifs d'une manière générale et ceux relatifs aux droits humains, genre et démocratie en particulier ;
- Des textes juridiques pour lesquels des actions devraient être prises en vue de leur applicabilité effective. A titre d'exemple, des textes votés mais non promulgués, des textes votés, promulgués mais non publiés au J.O., des chartes et des conventions régionales et internationales ratifiés, promulgués mais non transmises aux organisations concernées pour leur reconnaissance et information.

ii) la prise de conscience :

- Des institutions bénéficiaires étatiques et non-étatiques de la nécessité de l'harmonisation des trois sources de droit (droit positif, droit coutumier et droit musulman) ;
- de revoir et d'harmoniser le code de la famille du point de vue des trois droits ;

iii) le renforcement des capacités du Commissariat national genre ainsi que des points focaux genre qui a permis l'intégration des dimensions « droits humains, genre et démocratie » dans la mise à jour des recommandations des Assises ;

iv) la « Nouvelle Constitution », suite aux plaidoyers de la Commissaire nationale au genre et des points focaux genre, a consacré quelques articles sur les droits humains et le genre, ce qui n'existait pas dans « l'ancienne constitution ».

v) la nécessité de renforcer les capacités des juges sans oublier les juges cadials.

vi) La « nouvelle constitution » intégrant les droits humains et le genre ne figurerait pas non plus parmi les résultats escomptés.

Enfin, le projet a généré de l'enthousiasme et de l'engagement de ceux et celles qui ont travaillé de près dans tout le processus d'identification, de compilation et de diffusion du Recueil.

Des liens plus étroits ont été tissés avec des organisations régionale et internationale comme l'UA et les Nations Unies dans cette démarche de mettre en place un outil pour la protection et la promotion des droits humains et de l'égalité et de l'équité du genre.

Aucun effet direct et/ou indirect négatif n'a été détecté. Les bénéficiaires étatiques et non étatiques ainsi que les personnes-ressources rencontrées ont exprimé leur appréciation positive sur la pertinence et l'importance du projet et le rôle primordial que le personnel du projet a joué.

**L'évaluation note les conséquences/effets (positifs et négatifs, directs ou indirects, intentionnels ou non) du projet comme – satisfaisante**

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

Le changement le plus important et le plus concret non seulement pour les bénéficiaires directs mais aussi pour tout le pays est la disponibilité en version finale du Recueil, prêt à être diffusé dès que le contexte institutionnel et politique le permette. Ce Recueil comprend tous les textes nationaux, régionaux et internationaux portant sur les droits humains, la démocratie et le genre que ce soit en droits civils et politiques, en droits socio-économiques et culturels et en droits de la solidarité, par groupe des instruments internationaux, régionaux et nationaux.

Un autre type de changement que l'on peut tirer de la mise en œuvre du projet est le renforcement des capacités du Commissariat national au genre et des points focaux genre.

L'on peut également mentionner un changement de taille mais qui malheureusement est l'objet de toutes tensions et dissensions à l'UdC est la prise en compte dans « la nouvelle Constitution » des dimensions droits et genre.

L'évaluation note le changement concret apporté aux bénéficiaires comme – **Satisfaisante**.

## 2.5.Viabilité

Appréciation du critère de viabilité :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme totalement viable. Les résultats acquis à la fin du projet seront présents à la fin du projet et après l'arrêt de l'appui financier de l'UE et l'appui technique d'ECES.

Les questions relatives au critère de la viabilité du projet sont les suivantes :

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

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

Le Recueil disponible dans sa version finale est indéniablement un résultat concret qui durera à la fin du projet et donc à l'arrêt du financement.

Par ailleurs, la prise de conscience des actions futures pour améliorer le cadre juridique comorien d'une manière générale et celui relatif aux droits humains, au genre et à la démocratie en partie créée durant tout le processus d'identification, de compilation et de diffusion des textes en vigueur dans ces domaines constitue également un acquis non négligeable du projet. Cet aspect est détaillé dans la partie sur l'évaluation du critère d'impact.

De plus, le renforcement des capacités du Commissariat national au genre et surtout des points focaux genre est également à souligner comme un des bienfaits qui perdurera à la fin du projet.

Enfin, l'enthousiasme et l'engagement suscités au sein des acteurs/institutions étatiques et non –étatiques sur l'importance des thèmes constituent aussi un facteur de réussite du projet. Une note a été envoyée à l'attention de la Commissaire portant sur la liste des lois et textes juridiques sur le genre qui n'ont pas été ratifiés ni promulgués pour qu'elle assure un suivi.

**L'évaluation note les bienfaits qui perdurent après la finalisation du projet et l'arrêt du financement comme – Satisfaisante.**

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

## 2.6. Evaluation du projet selon les critères spécifiques à l'UE

### 2.6.1. Cohérence

Appréciation du critère de cohérence :

**Satisfaisante**

Le projet PARCDD est évalué comme cohérent car les activités mises en œuvre contribuent à la réalisation des objectifs de développement de l'UE aux Comores. Le projet est complémentaire des actions énoncées dans le PIN – Comores pour la période 2014 – 2020.

Les questions relatives au critère de la cohérence du projet sont les suivantes :

**Ce critère vise à apprécier la mesure dans laquelle les activités mises en œuvre au titre du projet contribuent à la réalisation des objectifs de la politique de développement de l'UE aux Comores tout en s'inscrivant dans une complémentarité avec les interventions des autres partenaires internationaux et les politiques de l'Union des Comores ;**

Les thèmes abordés dans le projet PARCDD sont des thèmes qui ne sont pas traités directement par d'autres partenaires au développement à l'UdC. L'UE est la seule organisation avec ECES comme partenaire d'exécution qui a apporté son appui financier en initiant les activités d'appui aux Assises dans le cadre du PACTE III.

Les activités mises en œuvre au titre du projet contribuent ou devraient contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de développement de l'UE aux Comores et ceci dans le cadre du programme sur la réforme du secteur de la justice prévu dans le PIN – Comores 2014 – 2020 au titre du 11<sup>ème</sup> FED, lequel programme est cependant en stand-by actuellement au vu du contexte institutionnel et politique actuel.

Le projet est également conforme au règlement N° 235/2014 du parlement Européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (IEDDH), règlement constituant l'un des instruments soutenant les politiques extérieures de l'Union.

Enfin, les activités mises en œuvre au titre de ce projet contribuent à la réalisation des objectifs des politiques de l'UdC dans le cadre de la mise en œuvre de la SCA2D : Quatre axes stratégiques qui se complètent ont été retenus dans la SCA2D dont l'axe (iv) portant sur le renforcement de la gouvernance et des capacités de résilience institutionnelle et humaine. L'un des quatre (4) domaines prioritaires de cet axe a trait plus au renforcement de la gouvernance politique et de l'Etat de droit visant cinq (5) objectifs stratégiques dont le renforcement du système judiciaire et la promotion et la

protection des droits de l'homme. Un des axes principaux de cet objectif stratégique concerne la promotion de la sécurité juridique à travers la compilation, l'harmonisation et l'actualisation du droit positif comorien et aussi par l'accès des outils de la justice (édition et distribution des différents codes et textes légaux) aux magistrats et auxiliaires de justice.

**L'évaluation note la cohérence des activités contribuant à la réalisation des objectifs de la politique de développement de l'UE aux Comores tout en s'inscrivant dans une complémentarité avec les interventions des autres partenaires internationaux et les politiques de l'Union des Comores comme – Satisfaisante.**

### 2.6.2. Valeur ajoutée communautaire

Appréciation du critère de valeur ajoutée communautaire : **Satisfaisante**

Le projet PARCDD peut être considéré comme satisfaisant au critère de valeur ajoutée communautaire car le projet a généré des résultats positifs qui n'étaient pas prévus initialement.

Les questions relatives au critère de valeur ajoutée communautaire du projet sont les suivantes :

**Ce critère permet de savoir quels sont les avantages dégagés par rapport à ce qui aurait résulté des interventions des Etats membres dans un même contexte.**

Le seul Etat membre de l'UE présent aux Comores est la France. La France n'appuie pas, durant la période de vie du projet PARCDD, ni techniquement ni financièrement l'UdC dans les thématiques traitées par le projet. C'est dire que l'appui de l'UE, à travers ECES, est significatif malgré et surtout au regard du contexte institutionnel et politique qui prévaut actuellement où les droits humains ne sont pas nécessairement respectés. L'approche participative et intégrée utilisée pour la mise en œuvre du projet ne peut que renforcer l'impact des résultats obtenus.

Cependant, il convient de souligner qu'il y a eu une synergie entre le soutien octroyé par la France et ECES/UE au Centre National de la Presse et de l'Audiovisuel et les médias : des réunions de concertation ont eu lieu pour éviter les doublons et appuyer des fois que les autres partenaires ne peuvent pas le faire.

A part l'UE, le système des Nations Unies aurait pu être l'organisation qui aurait pu apporter sa contribution directe dans le domaine d'identification, de compilation et de diffusion des textes législatifs au niveau d'un Recueil sur les

droits humains, le genre et la démocratie. Les prévisions d'actions pour la réforme du secteur de la justice prévoyaient déjà d'appuyer l'UdC sur ces thématiques mais le programme est actuellement en stand by pour des raisons que nous connaissons. Cependant, l'UE a fait preuve de flexibilité en décidant d'agir dans une période jugée aussi critique.

Le projet, comme nous l'avons vu dans ce rapport, a généré non seulement les résultats attendus mais également des résultats non intentionnels.

**L'évaluation note le critère de valeur ajoutée communautaire comme – Satisfaisante.**

### 2.6.3. Visibilité

Appréciation du critère de visibilité :  
**applicable**

**Non**

Le projet PARCDD est évalué comme ayant été visible pour les institutions étatiques et non-étatiques bénéficiaires.

Les questions relatives au critère de visibilité du projet sont les suivantes :

Le projet est-il visible aux yeux des institutions bénéficiaires aux Comores et est-il connu du public ?

Ce critère vise à apprécier la stratégie et les activités du projet et leur adéquation aux principes directeurs formulés dans le « Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE » (Commission Européenne, Europe Aid, 2010).

Conformément aux règles et procédures de l'UE, tout projet appuyé financièrement doit mettre en place un plan de visibilité supporté par la production des brochures, des bannières, des dépliants, des affiches etc.

Compte tenu du contexte institutionnel et politique qui a prévalu avant, durant et après la tenue des Assises, après la tenue du référendum durant lequel « la nouvelle Constitution » a été approuvée et après concertation avec la DUE, il a été jugé préférable de garder un profil discret afin d'éviter de porter un préjudice aux acquis du projet, aux institutions étatiques et non-étatiques qui ont été impliquées et à la situation et à l'image de l'UE aux Comores.

Cependant, la visibilité du projet était réelle auprès des bénéficiaires étatiques et non-étatiques des activités du projet.

A noter que le descriptif du projet a été développé bien avant la tenue des Assises, ce qui a fait que le chapitre sur la visibilité a existé.

**L'évaluation note le critère de visibilité du projet, compte tenu du contexte institutionnel et politique comme – Non applicable.**

### **3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Dans le but de pérenniser les résultats intentionnels et non intentionnels du projet et des acquis qu'ont bénéficié les partenaires étatiques et non-étatiques impliqués dans la mise en œuvre du projet, d'une part, et en prenant en compte les analyses de la documentation disponible, les résultats des entretiens avec les bénéficiaires du projet, avec des responsables du financeur du projet, d'autre part, les conclusions et les recommandations suivantes sont effectuées :

#### **3.1. Conclusions**

**Conclusion n° 1** : Les thématiques abordées dans le cadre du projet sont considérées comme vitales et d'actualité pour le pays surtout dans le contexte de la tenue des Assises dans le sens de placer les droits humains au centre des discussions et des décisions qui en découleront. Cependant, les résultats des actions d'après les Assises ont changé la donne, en ce qui concerne la diffusion du Recueil.

**Conclusion n° 2** : Le projet a réalisé son objectif global, ses objectifs spécifiques ainsi que les résultats escomptés sauf en ce qui concerne la diffusion du Recueil, qui ne ressort pas directement de la responsabilité du projet. La diffusion n'a pas été possible du fait du contexte institutionnel et politique prévalant actuellement. Le Recueil, étant finalisé et disponible en version électronique, pourra être publié lorsque le contexte institutionnel et politique sera favorable.

**Conclusion n° 3** : Compte tenu du contexte institutionnel et politique, le projet a adapté les activités de plaidoirie et de diffusion en les menant auprès des instances législatives et de la société civile.

**Conclusion n° 4** : Le projet a adopté une approche participative qui a impliqué de manière directe l'expertise et l'expérience des représentants des institutions mandatées et des institutions bénéficiaires pour atteindre les objectifs du projet.

**Conclusion n° 5 :** Le projet a su instaurer un climat de confiance et a consolidé les liens et les relations de travail avec les institutions nationales (étatiques et société civile), régionales et internationales telles que l'UA et les agences du SNU.

**Conclusion n° 6 :** Le projet a permis la mise en exergue de la problématique liée à la connaissance juridique, à l'application et à l'applicabilité de certains textes juridiques.

**Conclusion n° 7 :** Le projet a permis d'avoir une liste de textes juridiques pour lesquels des actions devraient être menées en vue de leur applicabilité effective et la nécessité de renforcer certaines institutions, certains dispositifs et mécanismes dont l'objectif est d'assurer une connaissance adéquate des textes juridiques aux principaux acteurs de la bonne gouvernance de la justice (juges, avocats et auxiliaires de la justice ainsi qu'aux citoyens. La confection du Recueil permet en conséquence, d'identifier avec exactitude la loi applicable dans les matières traitées, notamment les droits humains, le genre et la démocratie.

Exemples : Textes votés mais non promulgués, textes votés, promulgués mais non publiés au J.O., Chartes et conventions régionales et internationales ratifiées, promulguées mais non transmises aux organisations pour reconnaissance.

**Conclusion n° 8 :** Au-delà des résultats attendus du projet, ce dernier a contribué au renforcement des capacités des points focaux genre pour leur permettre de poursuivre la plaidoirie sur les droits humains, le genre et la démocratie durant les travaux des Assises. De plus, les discussions sur les dimensions droits humains et genre ne figuraient pas à l'ordre du jour des Assises mais ont été intégrées en cours de route grâce à une plaidoirie de la Commissaire au genre qui était appuyé par ECES dans le cadre des notes techniques. Il peut à cet effet être noté que la nouvelle Constitution a consacré quelques articles sur les droits humains et le genre, ce qui n'existait pas dans « l'ancienne Constitution ».

**Conclusion n° 9 :** Le projet a permis la mise en exergue i) des problématiques non seulement de l'application des textes en vigueur de manière générale mais également la nécessaire harmonisation des trois sources de droit (droit positif, droit, coutumier et droit musulman) ; ii) la problématique de la publication et des archivages (manuel et pas de structure officielle d'archivage) du J.O. Le Directeur général du J.O. a trouvé, à travers le projet, un cadre approprié pour lancer une plaidoirie tout azimut pour une prise en compte rapide de la problématique de l'archivage en UdC.

**Conclusion n° 10 :** Le personnel du projet a été loué pour la qualité de l'expertise, l'approche participative adoptée, la disponibilité, l'objectivité, les capacités d'écoute et de construction de partenariats et de collaboration et la qualité de leur travail.

**Conclusion n° 11** : D'une manière plus spécifique, l'UE à Moroni a reconnu la qualité de l'expertise d'ECES, les contributions de qualité produites, les conseils pertinents à travers les notes techniques élaborées comme appui à la DUE dans ses rôles et responsabilités en tant que bailleur et lors des dialogues politiques avec l'UdC, l'impact de son travail, surtout les résultats et l'impact du projet d'ECES qui vont au-delà de ce qui est transcrit dans le document du projet.

### **3.2.Recommandations**

**Recommandation n° 1** : La problématique du pluralisme juridique a été mise en exergue durant le projet. Des travaux d'harmonisation des trois sources de droit (droit positif, droit coutumier et droit musulman) sont cruciaux si l'on vise la promotion et le respect des droits humains et du genre.

**Recommandation n° 2** : Le code de la famille présente des limites au regard du droit international ainsi que des inégalités juridiques au profit de l'homme. Le code de la famille nécessite d'être revu et harmonisé du point de vue des trois sources de droit. Il s'agira également de former les juges judiciaires sur la mise en œuvre du code de la famille

**Recommandation n° 3** : La problématique du système d'archivage, de diffusion et de vulgarisation des textes juridiques en général et portant sur les droits humains et le genre en particulier est cruciale aux Comores. Un appui au Journal Officiel de l'Etat et à l'Assemblée de l'Union est requis.

**Recommandation n° 4** : La mise en place d'un comité ou d'une équipe dont les tâches seraient d'assurer le suivi du travail réalisé concernant le Recueil des textes nationaux et internationaux en vigueur et également l'harmonisation de la législation nationale avec les Conventions internationales ratifiées.

**Recommandation n° 5** : Le suivi du processus de ratification, de promulgation, de publication de tout texte juridique sur les droits humains, le genre et la démocratie pour leur mise en vigueur et la transmission de la documentation adéquate aux organisations concernées par les conventions et chartes régionales et internationales.

**Recommandation n° 6** : Le renforcement des capacités des juges sur les textes en vigueur.

Il convient de noter que **la recommandation n°7** ne découle pas directement des constats effectués lors de l'évaluation du PARCDD mais a été émise lors de l'entretien que l'évaluatrice a eu avec la Commissaire nationale au Genre.

**Recommandation n° 7** : Le renforcement de la participation politique des femmes à travers : i) la formation des femmes potentiellement candidates aux élections afin de leur fournir un appui stratégique et opérationnel dans le domaine de la gestion de campagne, de la communication dans le but d'accroître significativement le nombre de femmes candidates aux élections ;

ii) la formation des femmes élues et/ou occupant des postes de responsabilité dans l'administration étatique comorienne au niveau national comme au niveau des îles.

**Recommandation n 8 :** A l'instar des notes techniques produites par le PARCDD pour appuyer la DUE aux Comores dans ses rôles et responsabilités au regard du contexte institutionnel et politique, il serait judicieux que l'UE apporte une assistance technique non seulement aux partis politiques d'opposition mais également au gouvernement pour renforcer les négociations, désamorcer les tensions, discuter des différends et trouver des terrains d'entente qui permettront de mettre fin à la situation catastrophique qui existe depuis quelques mois au pays.

## ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 2 : DOCUMENTATION CONSULTEE

ANNEXE 3 : TERMES DE REFERENCE DE L'EVALUATION

ANNEXE 4 : EVALUATION DU CADRE LOGIQUE

## **ANNEXE 1 : Liste des personnes rencontrées**

### **Union Européenne**

M. Thierry RIVOL, Attaché, Chef du Bureau de l'UE en Union des Comores  
Mme Roberta DEL GIUDICE, Chargée de Programme à Madagascar pour les Comores

### **Union Africaine**

Mme Hawa Ahmed Youssouf, Représentante Spéciale du Président de la Commission de l'Union Africaine Madagascar – Comores

### **Institutions Etatiques et Non-Etatiques à l'Union des Comores**

Mme Sitti Farouata, Commissaire Nationale au Genre  
Mme Moinaecha Mroudjae, Commissaire chargée de la Logistique, CENI  
Dr Samina Chakira, Consultante, formatrice en protection de l'enfant  
M. Ismaël Abdou, Substitut du Procureur  
M. Maouli Mabrouk, Directeur du Journal Officiel  
M. Rachadi Mchangama, Inspecteur Général des Services Judiciaires,  
Ministère de la Justice

### **Projet PARCDD**

M. Gorka Gamarra, Chef de projet – PARCDD  
M. Kader Barry, Expert principal – PARCDD  
M. Aboubakar Abdou Msa, Conseiller juridique  
M. Philippe Galabert, Responsable administratif et financier

## **Annexe 2 – Documentation consultée**

1. Document du Projet d'Appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie (PARCDD)
2. Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) 2015 – 2019 – Union des Comores
3. Programme Indicatif National – Comores – 2014 – 2020
4. L'accord de Cotonou et le cadre financier pluriannuel 2014 - 2020
5. Rapport de la mission d'évaluation du projet de transfert de capacités et d'appropriation des outils en matière électorale aux Comores
6. Rapport narratif
7. Rapport d'audit du projet PARCDD
8. Result Oriented Monitoring – ROM Handbook, January 2017 version 4.0
9. Règlement (UE) N°235/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 11 mars 2014 – Instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde
10. Compte-rendu de la réunion du 26/07/2018 du Groupe Thématique Genre
11. Compte-rendu de la réunion du 14 au 15 août 2018 du Groupe Thématique Genre
12. Recueil des textes nationaux, régionaux et internationaux en vigueur sur les droits humains, le genre et la démocratie
13. Communications : 1) La protection des droits humains, du genre et de la démocratie par Ismaël Abdou ; 2) Enjeux et défis de la mise en œuvre des textes en vigueur. Harmonisation juridique par Rachad Mchangama, Damir Ben Ali et El Amine Said Mohamed ; 3) Enjeux et défis de la mise en des textes en vigueur : Archivage documentation et diffusion par Maoulida Mabrouk ; 4) Protection des droits humains par la Cour africaine des droits de l'homme par Idrissa Traoré.

## ANNEXE 3: TERMES DE RÉFÉRENCES

### TERMES DE RÉFÉRENCE

<b>Informations sur le poste</b>
<b>Titre du poste</b> : Evalueur du Projet <b>Lieu d'affectation</b> : Union des Comores <b>Durée</b> : 6 jours à Moroni et 5 jours home-based pour la rédaction du rapport <b>Période</b> : du 01 au 11 septembre 2018
<b>Contexte organisationnel</b>
<p>Le <b>Centre Européen d'Appui Electoral (ECES)</b> est une organisation non gouvernementale à but non lucratif et à vocation mondiale, basée à Bruxelles. La mission d'ECES est 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. ECES œuvre pour le renforcement des capacités au niveau national, régional et international en facilitant les relations entre pairs, l'échange d'expériences, la collaboration Sud-Sud et le développement du leadership. Compte tenu de la nature cyclique du processus électoral, l'appui aux élections doit être intégré dans le cadre plus large du développement démocratique. Par conséquent, ECES travaille en étroite collaboration, non seulement avec les organes de gestion électorale, mais aussi avec les parlements nationaux, les partis politiques, les médias, les institutions judiciaires, ainsi qu'avec les organisations de la société civile des pays partenaires.</p> <p>Dans le cadre du Projet d'Appui pour le Renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en Droits Humains, en Genre et en Démocratie, ECES poursuit ses efforts de renforcement et d'approfondissement de la connaissance juridique par les institutions étatiques et non étatiques dans ses matières et notamment avec la publication d'un Recueil des textes en vigueur.</p> <p>Dans la réalisation de ce travail, un Consultant international est sollicité pour accomplir les tâches ci-après.</p>
<b>Le projet d'appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie - Comores</b>
<p>Le projet a démarré le 24 mars 2018 et il prend fin le 15 septembre 2018. Il a comme objectif global de Renforcer la société civile et les institutions nationales sur la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie dans le contexte institutionnel actuel.</p> <p>Plus spécifiquement il y a deux objectifs spécifiques :</p> <ol style="list-style-type: none"><li>i. Renforcer la connaissance juridique des institutions bénéficiaires et de la société civile concernant les droits humains, le genre et la démocratie.</li><li>ii. Appuyer l'intégration des droits humains, du genre et de la démocratie dans la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises.</li></ol> <p>Trois (3) sont les résultats attendus :</p> <ol style="list-style-type: none"><li>i. Les principaux textes légaux en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie sont identifiés, compilés et diffusés.</li><li>ii. Une plaidoirie aux principales institutions et à la société civile, sur les textes légaux en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie, est réalisée.</li></ol>

- iii. Un suivi technique et un appui-conseil pour la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie sont réalisés pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises.

### **Objectifs de la mission d'évaluation**

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

### **Services demandés et approche méthodologique**

L'évaluateur du projet doit exécuter l'évaluation en conformité avec les lignes directrices de la Gestion du Cycle de Projet et de la méthodologie d'évaluation de la Commission européenne. L'évaluation se basera sur une approche participative qui inclue les différents bénéficiaires et acteurs impliqués dans le projet et elle se fera en conformité avec les principes pour l'évaluation de l'aide au développement du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

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

<b>Pertinence</b>	Dans quelle mesure les objectifs du projet correspondent aux priorités et aux politiques du groupe ciblé, des partenaires et du bailleur du projet et est-ce que les activités menées et les résultats observés sont-ils compatibles avec la finalité globale et l'impact escompté ?
<b>Efficacité</b>	Dans quelle mesure les objectifs du projet ont été réalisés et quelles ont été les principales raisons de la réalisation ou de la non-réalisation des objectifs ?
<b>Efficienc</b>	Dans quelle mesure les ressources (humaines, matérielles et financières) mises à disposition ont été utilisées de manière appropriée pour atteindre les objectifs préconisés ?
<b>Impact</b>	Quelles sont les conséquences/effets (positifs et négatifs, directs ou indirects, intentionnels ou non) du projet et comment s'expliquent-ils? L'évaluation doit prendre en considération les résultats souhaités et les résultats involontaires, de même que les impacts positifs et négatifs de facteurs externes, tels que le contexte politique et électoral, les conditions financières, etc. Quel changement concret l'activité concernée a-t-elle apporté aux bénéficiaires ?

<b>Visibilité</b>	Dans quelle mesure les bienfaits résultant du projet perdurent-ils après la finalisation du projet et l'arrêt du financement ? Quels sont les principaux facteurs qui influent sur la viabilité ou la non-viabilité du projet?
<p>En ligne avec ce qui précède : L'évaluateur, après avoir rencontré les principaux interlocuteurs, les bénéficiaires du projet et les partenaires de mise en œuvre et avoir échangé avec eux, produira un rapport en anglais analysant les résultats obtenus dans le cadre de l'intégralité de la mise en œuvre du projet, mettant en relief les enseignements tirés au cours de son exécution et préconisant des recommandations relatives à la performance, impact et viabilité. Le rapport inclura également une analyse du degré d'appropriation des actions par les bénéficiaires et les partenaires concernés et identifiera des recommandations pour une appropriation optimale de ce genre de projet.</p> <p>Un projet de rapport d'évaluation doit être soumis et discuté en plénière avec l'équipe de l'unité de gestion du projet à la fin de la mission sur le terrain.</p> <p>Le rapport doit par ailleurs, mettre en exergue les aspects liés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A l'identification des problématiques liées aux résultats attendus du projet ;</li> <li>- À la pérennisation des acquis;</li> <li>- À l'innovation de l'intervention et la valeur ajoutée dans le renforcement des capacités en droits humains, en genre et en démocratie;</li> <li>- À la prise en compte de la dimension genre ;</li> <li>- À l'identification d'activités additionnelles potentielles pour de futurs projets aux Comores dans le domaine électoral et de la démocratisation.</li> </ul> <p>Le rapport doit être rédigé en français.</p>	
<b>Compétences</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomie, sens de l'initiative et de l'anticipation;</li> <li>- Esprit d'analyse et de rigueur scientifique;</li> <li>- Solides capacités d'analyse et de synthèse des situations;</li> <li>- Aptitude à travailler sous la contrainte des délais et des résultats en faisant preuve d'initiative, de dynamisme et de pro activité;</li> <li>- Aptitude à communiquer de façon efficace avec les différents partenaires impliqués dans la mise en œuvre du projet ainsi qu'avec les bénéficiaires ;</li> <li>- Capacité à planifier et à organiser les tâches;</li> <li>- Excellente capacité rédactionnelle</li> <li>- Sensibilité à l'objectif spécifique du programme et adhésion aux principes et valeur d'ECES</li> </ul>	
<b>Diplômes et expérience</b>	
<p>Education</p> <p>Un diplôme universitaire en sciences sociales, droit, relations internationales</p> <p>Expérience</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plus de 8 (huit) années d'expérience dans le domaine de coopération au</li> </ul>	

- développement et dans la mise en œuvre de projets de démocratisation;
- Connaissance du domaine de l'évaluation avec une expérience préalable d'évaluation de projet d'assistance et d'observation électorale;
  - Connaissance approfondie des questions d'assistance et d'observation électorale ;
  - Maîtrise de la Gestion du Cycle de Projet et de l'approche du cadre logique.

Langues

- Avoir une excellente maîtrise de la langue française autant écrite que parlée

**Projet d'Appui pour le renforcement des capacités de la société civile et des institutions nationales en droits humains, en genre et en démocratie**

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluateur a repris le cadre logique tel qu'il est présenté dans la proposition de projet. Il a ajouté à chaque tableau une colonne « évaluation ». Pour chaque objectif, il a analysé les indicateurs et a vérifié la réalisation des activités au moyen de consultation de documents et d'entretiens avec certains bénéficiaires aux Comores et avec le personnel technique et juridique du projet. Il a également pondéré les réalisations et non-réalisations avec le contexte national et de mise en œuvre du projet en tenant compte des hypothèses émises et présentées dans le document de proposition de projet. Ce travail permet d'évaluer l'obtention des résultats attendus (RA), puis en remontant, d'évaluer la réalisation de chaque objectif spécifique (OS) et enfin l'objectif global (OG).

Chaque évaluation s'accompagne de commentaires explicatifs. Il a été décidé également d'y adjoindre une note d'appréciation en code couleur (Explication sur le mécanisme utilisé au niveau du rapport principal).

<b>Appréciation</b>	<b>Code couleur</b>
Satisfaisant	<b>Vert foncé</b>
Acceptable	<b>Vert clair</b>
Insuffisant	<b>Orange</b>
Echec	<b>Rouge</b>

	<b>Logique d'intervention</b>	<b>Indicateurs de réalisation objectivement vérifiables</b>	<b>Sources et moyens de vérification</b>	<b>Hypothèses</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Objectif global : Impact</b>	L'objectif global du projet est le renforcement la société civile et les institutions nationales sur la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie dans le contexte institutionnel des Assises	<p>Les institutions de l'UdC renforcent l'intégration des droits humains, du genre et des principes démocratiques dans l'application de leur mandat</p> <p>Les organisations de la société civile connaissent mieux le cadre légal des droits humains, du genre et des principes démocratiques</p> <p>Renforcement du cadre juridique</p>	Recueil de textes légaux en vigueur	<p>Blocage politique entre le gouvernement et l'Assemblée nationale</p> <p>Blocage politique entre le gouvernement de l'Union et les gouvernements des îles</p> <p>Crise de confiance entre les acteurs politiques</p> <p>Blocage au sein des groupes parlementaires</p> <p>Paralysie institutionnelle de l'AN et/ou des Gouvernements des îles concernant les recommandations des Assises</p> <p>Manque de concertation et de volonté entre les institutions sociales pour l'harmonisation des textes légaux en vigueur</p>	<p><b>Satisfaisante</b></p> <p><b>L'objectif est atteint de manière satisfaisante. Le Recueil des textes légaux en vigueur sur les droits humains, le genre et la démocratie est disponible et prêt à être diffusé dès que la situation institutionnelle et politique le permettra</b></p>
<b>Objectifs spécifiques : effets directs</b>	<p><b>OS1.</b> Renforcer la connaissance juridique des institutions bénéficiaires et de la société civile concernant les droits humains, le genre et la démocratie</p> <p><b>OS2.</b> Appuyer l'intégration des droits humains, du genre et de la démocratie dans la présentation, le déroulement et la mise</p>	<p>Rapport d'identification des textes en vigueur</p> <p>Réunions de plaidoirie, de concertation et d'échanges</p>	<p>Recueil des textes légaux élaborés</p> <p>Conférences publiques et articles de presse</p>	<p>Intérêt et participation des parties prenantes aux activités</p> <p>Volonté politique et de concertation des institutions bénéficiaires pour appliquer les textes en vigueur</p>	<p><b>OS1 : note satisfaisante</b> <b>Les connaissances des institutions bénéficiaires et la société civile ont été renforcées sur les droits humains, le genre et la démocratie</b></p> <p><b>OS2. Note</b></p>

	<p>en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises</p> <p><b>R.1.1</b> Les principaux textes légaux en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie sont identifiés, compilés et diffusés</p> <p><b>R.1.2</b> Une plaidoirie aux principales institutions et à la société civile, sur les textes légaux en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie, est réalisée</p> <p><b>R.2.1</b> Un suivi technique et un appui-conseil pour la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie sont réalisés pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises</p>	<p>sur l'application des textes en vigueur</p> <p>Notes analytiques sur l'intégration des droits humains, du genre et des principes de la démocratie</p> <p>Réunions d'appui-conseil avec les institutions bénéficiaires</p>	<p>comptes rendus et rapports des ateliers et techniques aux institutions bénéficiaires</p> <p>Lettres envoyés avec les notes analytiques et techniques aux institutions bénéficiaires</p>	<p><b>satisfaisante</b>  <b>Les thématiques sur les droits humains, le genre et la démocratie ont été inscrites à l'ordre du jour des Assises. La « nouvelle Constitution » qui fait l'objet de polémiques comporte quelques articles sur la promotion et le respect des droits, du genre</b></p> <p><b>R.1.1 :</b>  <b>Satisfaisante</b>  <b>Le Recueil des textes légaux en vigueur sur les droits humains, le genre et la démocratie est disponible et prêt à être diffusé dès que la situation institutionnelle et politique le permettra.</b></p> <p><b>R.1.2 :</b>  <b>Satisfaisante</b>  <b>Les actions de plaidoirie ont été menées dans les trois îles avec les institutions étatiques et non-étatiques mais pas avec les institutions mandatées du fait du contexte institutionnel</b></p>
--	---	--	--	--

					<p>et politique.</p> <p><b>R.2.1 :</b>  <b>Satisfaisante</b>  <b>L'ordre du jour des Assises a comporté les thématiques considérées dans le projet. La Commissaire au genre et les points focaux genre ont contribué aux travaux des Assises.</b></p>
<p><b>Objectif spécifique 1 : Renforcer la connaissance juridique des institutions bénéficiaires et de la société civile concernant les droits humains, le genre et la démocratie</b></p>					
<p><b>R.1.1 : Les principaux textes légaux en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie sont identifiés, compilés et diffusés : <b>Note Satisfaisante</b></b>  <b>Le Recueil des textes légaux en vigueur sur les droits humains, le genre et la démocratie est disponible et prêt à être diffusé dès que la situation institutionnelle et politique le permettra.</b></p>					
	<b>Activités</b>	<b>Indicateurs de réalisation objectivement vérifiables</b>	<b>Sources et moyens de vérification</b>	<b>Hypothèses</b>	<b>Evaluation</b>
<b>1.1.1</b>	Elaboration/ <b>Elaborer</b> et mise/ <b>mettre</b> à disposition <b>aux/des</b> institutions juridiques de recueils des textes législatifs et réglementaires concernant les droits humains, le genre et la démocratie	<p>Rapport d'identification des textes en vigueur sur les droits humains, le genre et les principes démocratiques</p> <p>Ateliers d'échanges, de consultation et de concertation réalisés</p>	<p>Recueil de textes légaux élaborés</p> <p>Conférences publiques et articles de presse</p> <p>Comptes rendus et rapports des ateliers de concertation</p> <p>Liste de présence</p>	Intérêt et participation des prenantes aux activités	<p><b>Satisfaisante</b></p> <p><b>Le Recueil des textes légaux en vigueur sur les droits humains, le genre et la démocratie est disponible et prêt à être diffusé dès que la situation institutionnelle et politique le permettra.</b></p>
<b>1.1.2</b>	Diffusion/ <b>Diffuser</b> et vulgarisation/ <b>vulgariser</b> des recueils des textes législatifs et réglementaires concernant les droits humains, l'accès à la justice, la démocratie et le genre	Ateliers de formations aux responsables des institutions bénéficiaires	<p>Conférences publiques et articles de presse</p> <p>Comptes rendus et rapports des ateliers de formation</p>	Intérêt et participation des prenantes aux activités	<p><b>Satisfaisante</b></p> <p><b>Ateliers de diffusion et de vulgarisation des textes légaux sur les droits humains, le genre et la démocratie</b></p>

			Liste de présence		dans les trois îles de la Grande Comores, d'Anjouan et de Mohéli
<b>R.1.2 Une plaidoirie aux principales institutions et à la société civile, sur les textes légaux en vigueur concernant les droits humains, le genre et la démocratie, est réalisée : <b>Note satisfaisante</b></b> <b>Les actions de plaidoirie ont été menées dans les trois îles avec les institutions étatiques et non-étatiques mais pas avec les institutions mandatées du fait du contexte institutionnel et politique.</b>					
1.2.1	Organiser des ateliers de plaidoirie et diffusion aux institutions mandatées pour l'application des textes législatifs et réglementaires concernant les droits humains, le genre et la démocratie	Réunions de plaidoirie, de concertation et d'échange sur l'application des textes en vigueur	Comptes rendus et rapports des réunions de plaidoirie, de concertation et d'échange  Liste de présence	Intérêt et participation des parties prenantes aux activités  Volonté politique pour appliquer les textes en vigueur	Compte tenu du contexte institutionnel et politique, il n'a pas été jugé préférable d'organiser l'atelier de plaidoirie et de diffusion aux institutions
1.2.2	Organiser des ateliers de plaidoirie et diffusion aux partis politiques, aux instances législatives et à la société civile sur l'inclusion du genre	Réunions de plaidoirie, de concertation et d'échange sur l'application des textes en vigueur sur l'inclusion du genre	Comptes rendus et rapports des réunions de plaidoirie, de concertation et d'échange  Liste de présence	Intérêt et participation des parties prenantes aux activités  Volonté politique pour appliquer les textes en vigueur	Les ateliers de plaidoirie et de diffusion aux instances législatives et à la société civile ont été organisés. En ce qui concerne les partis politiques, il n'a pas été jugé préférable de le faire compte tenu du contexte institutionnel et politique des Comores.
<b>Objectif spécifique 2 : Appuyer l'intégration des droits humains, du genre et de la démocratie dans la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises</b>					
<b>R.2.1 : Un suivi technique et un appui- conseil pour la prise en compte des droits humains, du genre et de la démocratie sont réalisés pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions et/ou recommandations des Assises : <b>Note Satisfaisante</b></b> <b>L'ordre du jour des Assises a comporté les thématiques considérées dans le projet. La Commissaire au genre et les points focaux genre ont contribué aux travaux des Assises.</b>					
2.1.1	Suivi et analyse de l'intégration des principes des droits humains, du genre et de la démocratie pendant la préparation, le déroulement et la mise en œuvre des potentielles décisions	Notes analytiques sur l'intégration des droits humains, du genre et des principes de la démocratie  Réunions	Rapports réalisés  Lettres envoyées avec les notes analytiques	Intérêt et participation des parties prenantes aux programmes	<b>Satisfaisante</b>  Des notes ont été préparées pour appuyer le Commissaire au Genre pour contribuer aux travaux des Assises. Les

	et/ou recommandations des Assises	d'appui-conseil avec les institutions bénéficiaires	et techniques aux institutions bénéficiaires		capacités des points focaux genre ont été renforcées en droits humains, en genre et en démocratie pour leur pleine participation aux travaux des Assises.
<b>2.1.2</b>	Appui-conseil juridique aux Assises nationales sur les droits humains, le genre et la démocratie	Notes techniques réalisées	Lettres envoyées au bailleur de fonds		<p>L'intégration des thématiques sur les droits humains, le genre et la démocratie o l'ordre du jour a été effectuée.</p> <p>Quelques articles sur les droits humains et le genre figurent dans la « nouvelle Constitution ».</p>