



Union des Comores

Feuille de route de l'Union européenne pour L'ENGAGEMENT AVEC LA SOCIETE CIVILE 2014 - 2017

Approuvé par:

Date d'approbation / de mise à jour:

1 ETAT DES LIEUX DE LA SOCIETE CIVILE¹

1.1 BASES POUR UN ENVIRONNEMENT PROPICE

Bases du cadre légal

Aux Comores, ce n'est qu'à partir des années 60 que des Organisations de la Société Civile de type moderne avec des statuts officiels ont commencé à voir le jour. Mais leur développement ne s'est accentué qu'après les années 90 avec le lancement de grands projets de développement en faveur des populations de base. Outre ces structures officielles et modernes, il existe plusieurs centaines de structures coutumières, traditionnelles, religieuses et communautaires qui participent à la vie et à la concorde sociales. Mais celles-ci n'ont pas de statuts juridiques.

Le modèle associatif comorien est issu de la loi française du 1^{er} juillet 1901, abrogée et remplacée par la loi N° 86-006/RP du 30 septembre 1986 relative au contrat d'association. Le cadrage de cette loi est large puisqu'il précise que "L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices." Les restrictions à ce principe portent sur les "causes ou objet illicites, contraires aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement".

La loi dote les associations d'une personnalité juridique via une procédure d'enregistrement auprès de la Préfecture du siège social de l'association. L'association doit y déposer titre - objet – siège et noms des responsables, ainsi que ses statuts. En fonction de son objet, un avis technique du Ministère concerné par le domaine de ses activités doit être obtenu préalablement. Un récépissé de la déclaration auprès de la Préfecture est délivré dans un délai de quinze jours et l'association n'est rendue publique et donc ne jouit de sa capacité juridique qu'après insertion au Journal Officiel.

Dans la pratique cependant, comme confirmé par les acteurs de la société civile, il existe une flexibilité dans l'application de cette loi. Les formalités d'enregistrement se font aussi directement auprès des Ministères ou des Directions Générales des îles, voire à la Justice. Le récépissé s'avère souvent l'unique document qui confirme la légalité de l'association car la procédure d'insertion au journal officiel n'est que rarement menée à bien. Les modifications dans le contour de l'association ne sont pas systématiquement déposées, et encore moins dans les délais prévus par la loi.

La loi de 1986 définit également le type de biens et recettes que les associations peuvent librement détenir ou administrer, ainsi que les conditions d'exercice des associations étrangères.

Par ailleurs, certaines lois "sectorielles" prévoient des dispositions spécifiques touchant la société civile, à l'instar de la loi N°13-017/AU de février 2014 portant structuration des Organisations Professionnelles Agricoles ou de la loi cadre sur l'environnement N°94-018 qui prévoit l'agrément et l'accès à un Fonds spécifique – non opérationnel - pour les OSC du secteur.

Lors d'initiatives portées par le Programme de Coopération Décentralisée (PCD) de l'Union européenne afin d'initier une dynamique de réflexion autour de la loi sur les associations, la volonté d'une réforme pour renforcer durablement la nature, la place et les missions des OSC et

¹ La définition donnée à la Société Civile dans ce cadre correspond à celle incluse au niveau de l'Annexe II à la note 1470465 du 30 avril 2014 de DEVCO B2. Selon ladite définition, les autorités locales ne font pas partie des Organisations de la Société Civile.

leur permettre d'instaurer un véritable partenariat avec l'Etat a semblé émerger, sans cependant jamais se concrétiser.

Au final, les lois sont à la fois mal ou non appliquées et méconnues, tant par l'Administration que par les associations qu'elles sont censées cadrer. Le manque d'interlocuteur catalyseur tant du côté des OSC que de l'Administration ne favorise ni leur évolution, ni leur correcte application. Néanmoins, malgré ces manquements, les OSC ne connaissent pas réellement d'entrave à leur enregistrement ou fonctionnement. Les membres de certaines OSC se plaignent parfois de pressions indirectes de la part des autorités, notamment fiscales, mais celles-ci n'ont pas un caractère systématique comme dans d'autres pays de la région.

Organisation et Financement

Faute de système d'enregistrement centralisé notamment, le Gouvernement de l'Union des Comores ne dispose pas à ce jour, d'inventaire officiel et détaillé sur les OSC qui opèrent sur le territoire national. Néanmoins, un petit inventaire informel, effectué par le *Programme de Coopération Décentralisée* (PCD) en 2011 a estimé le nombre d'OSC formelles actives à environ 300, dont environ 150 affiliées au sein des trois "Maisons des Organisations de la Société Civile" (MOSC), créées en 2011 avec l'appui du PCD et situées chacune dans les îles comoriennes de Grande-Comore, Anjouan et Mohéli.

Les OSC aux Comores comprennent les Acteurs Non Etatiques locaux et de la diaspora, très importante et installée en France notamment. La très grande majorité du tissu associatif est constituée d'associations villageoises – à vocation très ciblée (associations féminines, sportives et culturelles ou de développement local). A côté, existent également des OSC thématiques (santé /éducation /protection de l'enfance...), organisations militantes, syndicats, associations professionnelles et économiques. Le champ d'intervention des OSC dépend de leur statuts et peut porter sur l'échelon national / insulaire / régional ou villageois.

Structurées en interne par des statuts et un bureau – avec *a minima* un Président, un Trésorier et un Secrétaire-général, le fonctionnement des instances associatives respecte cependant rarement celui prévu par les textes adoptés en interne. En particulier, les Assemblées ne sont pas tenues aux intervalles et selon les modalités adéquates, la liste des adhérentes et les comptes financiers ne sont pas à jour, etc.

Créées pour durer, l'une des principales contraintes pesant sur la pérennité des OSC est le manque de financement. En effet, si la loi sur les associations prévoit l'existence de subventions de l'Etat, elle n'en définit ni le mécanisme, le principe ou la régularité. De fait, elles sont quasi-inexistantes au vu notamment des contraintes pesant sur le Budget propre de l'Etat et l'immaturité du processus de décentralisation aux Comores.

Les autres recettes prévues par la loi sur les associations portent sur (i) la cotisation des membres et (ii) les recettes des manifestations qu'elles organisent et des productions qu'elles commercialisent (déduction faite des taxes). Les cotisations et manifestations sociales (concerts / soirées dansantes...) sont la source principale de financement des associations villageoises, mais contribuent plus marginalement au financement des associations thématiques au champ d'intervention plus large, œuvrant dans le domaine du développement notamment. Malgré tout, certaines Organisations Professionnelles ou de la société civile parviennent également à tirer ressource d'activités génératrices de revenus (vente de produits agricoles, soins de base et autres services...), mais de façon encore très marginale.

Dans la plupart des associations, le manque d'autonomie financière ne permet pas de rémunérer des ressources humaines permanentes et compétentes, pourtant nécessaires à la recherche de

nouveaux financements et à la mise en œuvre efficace et croissante d'activités. Sans autonomie financière, le fonctionnement interne de ces associations repose alors largement sur l'engagement bénévole des membres, qui, dans le contexte de difficultés économiques persistantes du pays, se pérennise difficilement.

Seules certaines OSC plus structurées ont accès aux subventions externes des bailleurs leur permettant de mettre en œuvre un véritable programme d'action, avec les ressources financières et humaines adéquates.

Participation à la vie publique

Le dynamisme et le poids de la société civile aux Comores est indéniable. Il est particulièrement vivace dans le domaine traditionnel et coutumier et au niveau du développement local.

Le rôle des OSC dans le débat national et le développement du pays est généralement reconnu par le Gouvernement de l'Union, qui les implique dans des occasions cruciales pour le pays, telles que la révision, en 2009, de la Constitution de l'Union de 2001 ou le processus d'adoption de la stratégie nationale de développement.

Le niveau et la qualité de la participation de la société civile à la vie publique varient cependant d'une OSC à l'autre. Une poignée d'entre elles, relativement bien structurées et fortes de plusieurs années d'expérience sur le terrain, sont force de proposition, dotés de capacités techniques et du soutien financier régulier de bailleurs, asseyant légitimement leur participation aux débats publics. Néanmoins la plupart des OSC, bien qu'actives au niveau local, restent isolées, de par leur base et impact très ciblés, et sont finalement invisibles et inaudibles au niveau national. Les MOSC, jeunes réseaux encore fragiles, manquant de moyens humains, financiers et matériels, se positionnent sur le plan de l'appui technique à ces associations et peinent à véhiculer leur parole sur la place publique, ainsi qu'à jouer pleinement leur rôle d'interface entre OSC, autorités et partenaires au développement.

Bien que s'exerçant dans un contexte favorable, la liberté d'expression et de manifestation de la société civile se heurte à certaines limites. Une relative autocensure – d'origine culturelle et sociale – s'exerce de fait dans ce contexte insulaire où les personnes sont liées par des intérêts familiaux et /ou économiques croisés. Inversement des pressions s'exercent épisodiquement quand l'action gouvernementale ou certaines personnalités sont dénoncées.

Les médias nationaux et locaux pour la plupart souffrent d'un relatif manque de compétences techniques et de connaissances relatives à la déontologie du journalisme. Ils peinent donc à assumer pleinement leur rôle de veille et de contre-pouvoir au sein de la société civile.

Malgré tout, on assiste progressivement à l'émergence de mouvements citoyens, portés par la jeunesse et des personnalités charismatiques, parfois structurés en associations, qui s'impliquent dans le débat public, utilisent les nouvelles technologies et manifestent dans la rue et sur le net (réseaux sociaux) - dénonçant généralement pénuries (énergie / eau) et mauvaise qualité des services publics (santé – éducation).

1.2 PARTICIPATION ET ROLES DES OSC

Participation à la formulation des politiques publiques

Ayant gagné au fil du temps leurs lettres de noblesse comme acteur du développement local, la participation des OSC à la formulation des politiques publiques va également croissant, en partie grâce à l'action convergente des partenaires au développement, parmi lesquels l'Union européenne, qui appuient souvent la définition de ces stratégies.

Dans l'ensemble, les OSC se sentent concernées par la formulation des politiques et stratégies publiques et participent assez bien – quand invitées - aux fora organisés par le gouvernement ou les bailleurs. Cependant, la rapidité de certains processus de consultation – ainsi que le manque de concertation entre OSC en amont - ne permettent pas toujours une prise en compte représentative et de qualité des attentes et besoins de la société civile et des populations locales qu'elles représentent.

Déjà consultées lors de la formulation de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP 2009-2013), la participation des OSC s'est encore renforcée lors du processus de préparation de la nouvelle Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement durable (SCA2D 2015-2019), où elles ont intégré formellement l'un des 9 groupes de travail institués à cet effet. De plus, des OSC représentatives et actives dans les domaines concernés (secteurs sociaux / économiques) ont été représentées au sein des groupes techniques sectoriels, tant au niveau national qu'insulaire. Une dizaine d'OSC – et autant de partis politiques - ont été ainsi formellement associés aux ateliers nationaux de validation de la SCA2D et de son plan d'action.

De la même manière, la société civile et le secteur privé sont régulièrement associées à la formulation des stratégies sectorielles. C'est notamment systématiquement le cas des dernières stratégies sectorielles / sous-sectorielles ou transversales élaborées sur financement européen.

Ainsi, en 2013, l'élaboration de la "stratégie Energie" et son plan d'action a associé une dizaine d'associations professionnelles (distillateurs / patronales / chambre de commerce), de consommateurs ou acteurs œuvrant dans ce domaine. Il en a été de même courant 2014, lors de la révision de la politique et "stratégie agricole et de sécurité alimentaire", de l'élaboration du "schéma directeur portuaire" et "plan national routier", ainsi que pour la "stratégie de développement de la formation professionnelle".

Le *Plan Intérimaire pour l'Education 2013-2015*, qui a notamment servi de plateforme de négociation pour l'adhésion et accès au financement du *Partenariat Mondial pour l'Education* (GPE), a été travaillé en amont, puis endossé avec les partenaires techniques et financiers du secteur, au rang desquels UNICEF, l'Union européenne, la France et deux ONG locales faisant référence en éducation. Pour leur part, les syndicats d'enseignants sont également étroitement associés au processus de réforme du système éducatif.

La *Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption* et son plan d'action, préparés en 2012 avec l'appui de l'UE, ont également mobilisé plusieurs 'Discussion groups' incluant de la société civile et le secteur privé, parmi lesquels les Chambres de Commerce, les médias, des fédérations de la jeunesse, associations de juristes et enseignants, associations féminines etc., afin de recueillir leur perception, les impliquer et renforcer leur autonomie et capacité de mise en œuvre du cadre de concertation entre OSC et pouvoir public, adopté en 2010.

Sur le plan politique, la société civile et les partis politiques ont été et sont associés aux réformes électorales. Ils sont dument représentés dans les différentes instances de l'administration électorale indépendante, tant au niveau national, qu'aux niveaux insulaire et communal.

Transparence et responsabilité au niveau national

Si la participation de la société civile à la formulation des politiques publiques est plutôt bonne, en revanche son accès à l'information sur l'exécution de ces politiques et stratégies l'est moins.

Les Administrations – tant au niveau central que local – sont encore peu imprégnées des valeurs de transparence et de "redevabilité" des services publics, malgré une évolution favorable récente dans ce sens.

Côté médias, la presse – tant écrite que radio ou télévisée – est en général indépendante et peut s'exprimer librement aux Comores, malgré une certaine propension à l'autocensure et des pressions ponctuelles s'exerçant à la marge.

En revanche, l'accès de la société civile aux sources d'information techniques et officielles reste difficile. Les instituts statistiques ne sont que pas opérationnels, les archives difficilement accessibles, les informations et données encore peu mises en ligne, malgré la multiplication récente - et encouragée par les bailleurs de fonds - des sites internet officiels (Présidence de l'Union, Ministères, Assemblée, Gouvernorats, Journal Officiel...).

Un "bilan annuel" de l'action gouvernementale est également désormais régulièrement mené depuis 2012. Au niveau insulaire, il en est progressivement de même. Néanmoins ce type d'exercice reste encore assez "superficiel" et de circonstance, même si les médias le relaient volontiers. Les principales organisations de la société civile et du secteur privé sont parfois associées aux revues des stratégies nationales et sectorielles, quand elles sont faites, mais les rapports finaux ne sont pas toujours accessibles, ni diffusés et le processus reste peu interactif, sans véritable effet pour recadrer les programmes d'action publique.

Concernant les finances publiques, le rapport PEFA de 2013 souligne que *"depuis la création du site web du Ministère des Finances, le public peut désormais accéder à un grand nombre d'informations relatives notamment aux lois de finances et aux budgets votés"*. Néanmoins *"l'insuffisance des informations mises à la disposition de l'Assemblée de l'Union et du public ... limite la capacité du pouvoir législatif et du public à contrôler l'observance de la discipline budgétaire par le gouvernement... Les lacunes dans la surveillance et la vérification externe ne permettent pas de disposer d'informations et de données pertinentes pour l'appréciation de l'efficacité des services publics."* Face à ces lacunes, il convient de souligner que pour leur part les OSC aux Comores n'ont pas encore développé de culture ou de savoir-faire en examen des Finances Publiques.

Sur le plan des droits humains, quelques associations sont actives dans le domaine, avec un intérêt plus prononcé pour la protection de la femme et de l'enfance. Certaines opérations de collecte de fonds, menées par les autorités auprès de bailleurs et de la société civile locale et de la diaspora en faveur des populations sinistrées par les intempéries 2012 ou de l'enfance maltraitée ont *in fine* été gérées dans une certaine opacité, sans qu'il ait été rendu compte des fonds utilisés, et ce malgré l'implication réelle des associations aux côtés du gouvernement.

Certaines commissions ou conseils, intégrant des représentants de la société civile, ont également été créés récemment à l'initiative du gouvernement, à l'instar de la *Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés*, du *Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel*, de la *Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption*, ou de la *Haute autorité des Marchés Publics*. Néanmoins, faute de moyens financiers et juridiques suffisants, ces organes peinent à peser efficacement sur la transparence des opérations de l'Etat. En leur sein également, les membres de la société civile – peu formés et/ou insuffisamment représentatifs – peinent à trouver leurs marques.

Au final, les OSC semblent mal outillées pour interpellier le gouvernement sur l'application des lois et stratégies publiques. Quelques rares mouvements de consommateurs ou citoyens ont une action ou vision suffisamment transversale pour pouvoir le faire, mais ne maîtrisent ni l'arsenal

juridique, ni l'information technique nécessaire. Plus généralement, les OSC reprochent aux pouvoirs publics, s'ils les consultent en amont, de ne pas les associer en aval – ni dans l'exécution, ni dans le suivi/ évaluation des politiques publiques.

Fourniture de Services Publics

Dans un contexte de fragilité et de faiblesse des institutions publiques aux Comores, les OSC se sont attachées en priorité à combler le déficit des services publics sociaux, ciblant les "niches" abandonnées par le secteur privé mais cadrant avec les interventions soutenues par certains bailleurs, à l'instar de l'accès à la santé et à l'éducation, la réduction des inégalités ou discriminations envers les femmes et les enfants.

Ainsi, un certain nombre de programmes ou financements alloués aux Comores par les bailleurs sont directement exécutés – avec efficacité - par des acteurs non étatiques (lutte contre le VIH/SIDA – éducation des filles, scolarisation dans des zones défavorisées, aide humanitaire d'urgence, centres de santé et soins de base etc...), ce qui en fait des partenaires "légitimes" aux côtés du gouvernement pour la détermination et mise en œuvre des appuis sectoriels notamment.

L'expérience des appels à propositions lancés par l'Union européenne (Programme de Coopération Décentralisée du 9^e FED ² ou programme thématique Acteurs Non Etatiques –Autorités Locales 2012³) confirme cet engagement des OSC à participer au processus de développement du pays. Les secteurs d'intervention les plus porteurs de projets réussis sont souvent ceux liés aux préoccupations de base de la population, notamment l'éducation et la formation, la santé et l'amélioration des conditions de vie, ainsi que l'accès au crédit.

Dans le secteur éducatif également, les Conseils d'Ecole – associant parents d'élèves et enseignants - se développent au niveau local, de même que les associations d'étudiants, tandis que la société civile est de plus en plus appelée à jouer un rôle de médiation dans les conflits entre les pouvoirs publics et les syndicats d'enseignants.

Dans le domaine de l'accès à l'eau, les carences de la société nationale de l'eau et électricité (MAMWE) ont contribué, avec l'appui des bailleurs, France particulièrement, à l'émergence de comités de gestion de l'eau, fédérés en Unions au niveau insulaire. A Mohéli et Anjouan, ces comités gèrent les réseaux d'eau (adduction / distribution) à défaut de présence effective de l'Etat – et d'intérêt du secteur privé.

Dans le secteur de l'énergie en revanche, malgré la pénurie d'électricité qui touche durablement le pays et les protestations régulières des usagers qui en souffrent, la société civile ne propose guère de solutions alternatives, hormis quelques initiatives de promotion de sources d'énergie renouvelables, visant à contrecarrer l'utilisation "populaire" du bois de chauffe qui dégrade fortement l'environnement (déboisement /érosion des sols).

Dans le domaine des infrastructures de bases, après des décennies de carence en entretien routier et face à la dégradation très importante du réseau qui en a résulté, la société civile, avec l'appui de l'Union européenne, a intégré majoritairement le Conseil d'Administration du Fonds d'entretien Routier de seconde génération, créé en 2012.

² Suite à ces appels à propositions, 33 projets ont été financés.

³ Suite au lancement de cet appel en 2013, 22 dossiers ont été reçus dont 3 ont été subventionnés.

Pour leur part, dans le contexte de crise et pauvreté qui impacte durablement le pays, les syndicats professionnels (enseignants / personnels de santé / transporteurs ...) préfèrent axer leurs revendications sur la défense du pouvoir d'achat de leurs adhérents (traitement des fonctionnaires / rejet des taxes) que sur l'amélioration de la qualité du service public, qui reste le champ de bataille privilégié des associations de consommateurs ou mouvements citoyens.

Croissance durable et inclusive

Situées au carrefour d'un Etat "aux maigres ressources budgétaires" mais premier pourvoyeur d'emploi salarié et d'un secteur privé local encore embryonnaire, bien que premier réservoir de ressources fiscales, les OSC tiennent une place stratégique marginale mais à vocation croissante dans l'économie.

Parmi les plus anciennes, créée en 1948, l'Union des Chambres de Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture (UCCIA) fédère sous forme consulaire les 3 Chambres régionales des îles de Grande-Comore, Anjouan et Mohéli et sert d'interface entre le secteur public et privé. Elle vise la formation, la promotion et l'accompagnement des promoteurs économiques locaux et opère dans le cadre d'un plan d'action structuré. Elle gère les terres pleins et magasins portuaires et promeut l'intégration régionale et au commerce mondial, la création d'entreprises, l'accès au crédit, le renforcement des capacités des PME, l'assistance juridique et l'amélioration du dialogue de l'Etat avec le secteur privé. Leur champ d'intervention porte sur 3 niveaux : macro (à l'instar de la Cour d'Arbitrage des Comores), méso (en regroupant des organisations intermédiaires professionnelles) et micro (par exemple avec la mise en place de pépinières).

Aux côtés des chambres de commerce, les organisations patronales et professionnelles sont également des acteurs clés et interlocuteurs privilégiés de l'Etat et des bailleurs pour le développement économique durable des Comores.

En particulier, les nombreuses Organisations professionnelles agricoles (OPA) et de la pêche (coopératives / syndicats / groupements) sont appelées à jouer un rôle clé dans l'économie de par la contribution première du secteur à la formation du PIB et au revenu - monétaire ou non - des ménages comoriens. Ces organisations militent pour la professionnalisation des activités, le renforcement des capacités, la défense de la durabilité de l'environnement, ainsi que l'amélioration de la compétitivité et performance économique de leurs adhérents. Cependant, si l'émergence de ces acteurs a été encouragée et appuyée par plusieurs bailleurs – dont la France –, les OPA souffrent encore globalement d'un manque de cohésion et de capacités de gestion qui nuit à leur efficacité économique.

D'autres associations, toujours appuyées par les bailleurs, visent également à promouvoir la formation professionnelle et l'entrepreneuriat (appui au montage de projets / accès au crédit / mise en réseau régionale), notamment des catégories de population plus vulnérables, à savoir les femmes, les jeunes – sans emploi, ni formation initiale - ou dans des zones rurales isolées. Plus récemment, certaines associations locales, encouragées par la France notamment, semblent se tourner davantage sur la valorisation et mobilisation des capacités professionnelles et facilitation de l'investissement productif de la diaspora, dépassant ainsi le cadre de la "traditionnelle" levée de fonds.

Enfin, on assiste également à la lente montée en capacités des OSC, souvent spécialisées à l'origine dans la préservation de l'environnement, qui – pour ancrer leur action dans la pérennité - développent des activités génératrices de revenus pour les populations locales ciblées. Ainsi, sur 5 projets retenus en 2013 lors de l'appel à propositions de l'Union européenne sous-programme

ANE-AL, 4 intègrent des activités génératrices de revenus, l'une dans le tourisme durable dans des sites protégés et aménagés, deux dans le domaine de l'agriculture durable et la dernière dans celui de la gestion durable des déchets ménagers. Selon leur approche, les communautés rurales ou urbaines ciblées sont progressivement amenées à se positionner comme véritable acteur de la sphère économique, créant des richesses et investissant pour l'avenir.

Prévention des conflits, promotion de la paix et de la construction d'un Etat de Droit

Le tissu social traditionnel comorien – dans un contexte insulaire réduit et à plusieurs titres contraignant - relève d'une culture plutôt encline à la concertation et à la médiation locale, malgré des différences régionales indéniables et un passé historique tumultueux (celui des "sultans batailleurs"). Si cette pratique a des effets bénéfiques sur la paix et la concorde sociale, elle tend en revanche à étouffer l'expression des différences, voire des revendications parfois légitimes, au risque de les voir remonter brutalement à la surface, à l'instar de la crise séparatiste anjouanaise.

De façon générale, la société civile véhicule des valeurs de paix, cohésion sociale, lutte contre les inégalités et démocratie. Certaines OSC et personnalités emblématiques de la société civile sont à ce titre associées par les pouvoirs publics dans la résolution des conflits sociaux et politiques - comme ça été le cas lors des grèves d'enseignants, des protestations contre la vie chère et pénuries diverses et des conflits inter-villageois.

En revanche, le rôle des OSC dans la prévention des conflits, ou en faveur de la construction de la paix reste encore relativement marginal sur le plan formel.

Les leçons de la crise séparatiste anjouanaise montrent que, malgré une identité culturelle commune aux îles Comores, la société reste divisée, otage de particularités insulaires et locales, contreproductives à la construction d'une unité nationale et au sentiment de partager une destinée commune. Les effets bénéfiques de la liberté d'association, d'expression et de constitution des partis politiques sont ainsi, en réalité, contrebalancés par la prolifération d'entités / organisations et groupuscules qui relèvent plus d'intérêts et particularismes locaux que de la notion d'intérêt général.

Nombre d'associations ou acteurs de la société civile tendent également à considérer que le maintien de la paix et la sécurité nationale est un pouvoir "régalien" de l'Etat, relevant de la sphère politique, et préfèrent à ce titre s'imposer une certaine "prudence" et "retenue" dans les propos, calculée de façon à éviter de possibles sanctions ou tracasseries administratives.

Dans ce contexte cependant, les OSC thématiques et à vocation nationale ont un rôle fédérateur à jouer. C'est dans cette optique que certains bailleurs, les Nations Unies notamment, contribuent à la formation d'associations de femmes et de jeunes comme "médiateurs de paix".

Sur le plan politique, la participation de représentants de la société civile (et des partis d'opposition) au sein des Commissions électorales nationales et insulaires indépendantes (CENI-CEII) sont à la fois un gage de transparence, de respect de la légalité du processus électoral et une mesure de prévention de potentiels conflits postélectoraux. La nouvelle loi électorale de 2014, soutenue par l'Union européenne notamment, instaure d'ailleurs une CENI permanente, dont la pérennité constitue un pas vers une stabilité future.

1.3 CAPACITES DES OSC

Légitimité, crédibilité et bonne gouvernance interne

Si les OSC sont nombreuses et généralement actives dans le pays, leur caractère bénévole, leur carence chronique en ressources financières et humaines adéquates ainsi que leur champ d'intervention limité nuit à leur représentativité et légitimité propre à dialoguer sur la scène publique de façon individuelle ou isolée.

Au niveau gouvernemental, le dialogue reste peu structuré, et procède parfois davantage des positions individuelles des représentants officiels des associations que d'une véritable consultation à la base ou de plans stratégiques clairement établis en interne.

Paradoxalement, les fédérations d'associations, ou même les syndicats professionnels semblent ne réussir à rassembler qu'une minorité des acteurs et populations qu'ils sont censés représenter.

Des tensions et dissensions importantes – qui attestent d'ailleurs de la vitalité de la société civile - existent également à l'intérieur des associations et fédérations. Les luttes de pouvoir internes et les crises de légitimité /représentativité au sein de certaines institutions phares sont parfois relayées dans la presse, à l'instar du récent conflit opposant les élus de l'Union des Chambres de Commerce et ceux de la Chambre régionale de Grande-Comore. Autre exemple, les acteurs économiques du monde agricole estimant leurs intérêts sous-représentés au sein des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture militent en faveur de la création d'une Chambre d'Agriculture distincte.

En 2010, encouragées notamment par l'Union européenne à travers son *Programme d'Appui à la Coopération Décentralisée*, une vingtaine d'OSC ont signé une *Charte des Organisations de la Société Civile* devant servir de "référence éthique et déontologique pour répondre progressivement aux exigences en matière de qualité, renforcer la confiance de la population, des pouvoirs publics et des partenaires au développement en ce qui concerne l'intégrité, l'indépendance et l'efficacité des OSC". En particulier, la charte intègre un certain nombre d'ambitions et exigences en terme de gouvernance interne, prônant des valeurs et pratiques de gestion exemplaires, comme l'adoption de manuels de procédures administratives, financières et comptables, la publication annuelle d'un rapport financier et moral. Cette charte a été cependant insuffisamment diffusée auprès des OSC, restant donc encore méconnue et non appliquée, et les bases de fonctionnement interne des associations étant souvent mal maîtrisées.

Malgré tout, dans leur ensemble, les OSC consultées aspirent à une meilleure gouvernance en leur sein. Elles sont conscientes que le manque de légitimité interne (issue de leur vie associative) et externe (par manque de capacité à se faire représenter par l'une d'entre elle sur la scène publique) nuit à leur efficacité et crédibilité.

Gestion de programmes et projets

L'expérience des bailleurs, notamment de l'Union européenne et de la France, en matière d'octroi de subventions, montre que certaines OSC comoriennes sont capables à saisir les opportunités financières quand elles se présentent. Elles peuvent répondre à des appels à proposition et formuler des projets concis qui répondent à la fois à l'exigence des lignes directrices des bailleurs et aux besoins des communautés locales qu'elles représentent et défendent à travers ces projets. L'évaluation finale de ces appuis a, de plus, généralement confirmé que ces projets ont été correctement gérés – notamment ceux réalisés avec l'appui d'une équipe de soutien du bailleur. Les OSC opèrent de plus généralement librement, sans intervention de l'Etat.

Si ces acquis sont réels, des besoins sont cependant encore fortement exprimés en termes de renforcement de capacités (élaboration et suivi des plans d'action, communication et visibilité, vie

associative, lobbying, pérennisation, ...), d'autant que les compétences de base ne sont pas partagées à égalité par l'ensemble des OSC. C'est dans cette perspective que le PCD de l'Union européenne a appuyé l'élaboration en 2010 de la charte des OSC, puis en 2011 la création des MOSC – Maisons des Organisations de la société Civile - à travers lesquelles des formations ont été dispensées et des outils (logiciels comptables / manuels de procédures / guides pratiques) mis à disposition. Cependant, ces appuis restent à consolider et des améliorations doivent être apportées à certains outils (logiciel comptable notamment).

Par ailleurs, la mise en place programmée et progressive des communes, qui fonctionnent de façon transitoire avec des "Délégations spéciales" et dont les premières élections sont prévues début 2015, ouvrent le champ à de nouvelles perspectives de collaboration entre autorités locales et OSC. Les OSC, fortes de leur expérience de terrain du développement local, devraient se rapprocher des autorités transitoires ou nouvellement élues, mais encore non formées à leur mission, afin de les aider à formuler et mettre en œuvre des plans communaux. C'est notamment dans cette perspective que s'inscrit la subvention Union européenne de ligne thématique "Acteurs Non Etatiques –Autorités Locales 2012" octroyée à la mairie de Domoni-Anjouan (en partenariat avec une association locale) pour la gestion des déchets ménagers. Mais le recul manque encore pour identifier les compétences complémentaires particulières à mobiliser, pouvant s'avérer nécessaires à la bonne mise en œuvre de ce type d'initiatives conjointes.

Recherche et Plaidoyer

Dispersées sur un territoire éclaté entre plusieurs îles, sans interlocuteur "dédié" direct au sein de l'Administration capable de répondre à leurs attentes exprimées de façon non coordonnée, les OSC comoriennes ne semblent pas en mesure actuellement de mener un plaidoyer structuré.

Sur le plan individuel, la plupart des associations se heurte à un problème de financement, de pérennisation de leur propre structure et de leurs actions, qui absorbe la plus grande partie de leur énergie. Le nombre d'organisations, qui ont l'ambition et les capacités nécessaires pour constituer une réelle force de proposition et de négociation dans les débats nationaux, reste donc limité.

La *Charte des Organisations de la Société civile*, signée en 2010 par une vingtaine d'OSC avec l'appui de l'Union européenne, affiche à cet égard la volonté d'une "participation effective aux débats et aux processus de décision sur le développement du pays". Parmi les missions de la société civile, y figurent "l'analyse, la négociation et proposition aux politiques et programmes de développement", "le développement de spécialisation et expertises thématiques". L'article 6 de cette Charte prévoit le "développement d'un plaidoyer permanent en direction de l'Etat, des communautés locales, de la diaspora, des partenaires techniques et financiers", avec pour chacun 4 à 5 champs d'action particuliers.

La création des Maisons des Organisations de la Société Civile (MOSC) en 2011 avec l'appui de l'Union européenne s'inscrit dans le prolongement de cette charte, avec comme vision notamment d'améliorer la représentativité et visibilité des OSC sur la scène publique, de constituer un espace de plaidoyer, de concertation et d'échanges. Néanmoins, les défaillances actuelles de leur fonctionnement ne leur permettent pas d'aller jusqu'au bout de cette ambition.

A défaut de plaidoyer structuré, la voix de la société civile se fait malgré tout ponctuellement entendre – à l'instar des récents mouvements sociaux et du plaidoyer des associations du secteur privé face à la crise énergétique - mais il a tendance à s'essouffler assez rapidement face aux pressions et gages de bonne volonté divers, sans impact réel durable sur la gestion des dossiers par les pouvoirs publics.

Organisation, coordination et collaboration

Si une coordination opérationnelle existe sur le terrain, au niveau plus stratégique, le besoin et l'envie d'une coopération plus renforcée entre OSC – mais aussi avec le gouvernement - est clairement exprimée par les OSC, afin de renforcer l'efficacité de leurs interventions et de leur plaidoyer.

En effet, sur le plan opérationnel, il existe une collaboration de fait réelle entre les différentes émanations de la société civile. Pour mettre en œuvre leurs activités au niveau local, la plupart des ONG thématiques agissent de concert avec les structures locales de base, associations villageoises, de femmes, de jeunes et pouvoirs traditionnels (notabilité).

En revanche, les collaborations plus structurées au niveau stratégique sont rares. Les besoins et opportunités ont fait émerger des "fédérations", "union" d'associations, mais qui dans la pratique ne sont ni réellement représentatives de leur secteur, ni ne coordonnent réellement d'action conjointe. De fait, elles agissent davantage comme un acteur additionnel, que comme la somme de plusieurs acteurs. Quelques rares associations – créées selon un modèle ou affiliées à des ONG internationales - sont structurées en réseaux régionaux, avec des correspondants à l'international. Les initiatives "structurées" de collaboration entre OSC restent rares et souvent de circonstance pour capter le financement d'un bailleur, alors que justement elles sont alors moteur de renforcement mutuel de capacités.

L'obstacle majeur à ces initiatives de coordination est certainement le manque de connaissance mutuelle des associations entre elles et de leur champ d'expertise respectif, accentué par les difficultés de communication inter et intra-îles – tant sur le plan des transports routiers et maritimes insuffisants et chers, que sur le plan des entraves aux échanges d'information (couverture internet insuffisante, pénurie d'électricité, réseau téléphonique discontinu).

Les 3 Maisons des Organisations de la Société Civile (MOSC), créées en 2011 en Grande-Comore, à Anjouan et Mohéli avec l'appui du PCD de l'Union européenne, se heurtent aux mêmes écueils. Leur création est cependant venue outiller les OSC, telle qu'exprimée dans la Charte de 2010, de "coordonner leurs interventions pour parvenir à de meilleurs résultats et promouvoir la visibilité des actions réalisées, développer une collaboration autour d'objectifs communs". Une de leurs ambitions est la mise en réseau thématique des associations, afin de donner plus de cohérence et de visibilité aux OSC, d'en faire des acteurs incontournables de la vie publique et du développement du pays, de constituer un espace de plaidoyer, de concertation et d'échange. Un autre volet de leurs activités est la mise à disposition de compétences et outils aux associations dans le but de renforcer leur gouvernance interne.

Trois ans après leur création, les MOSC ont le mérite d'exister encore et de se battre au niveau local pour défendre la place des OSC comme acteur de la vie publique, et ce, malgré l'absence de financement extérieur. Elles bénéficient même d'une certaine crédibilité auprès des pouvoirs publics, qui les consultent assez régulièrement et d'un capital "sympathie" important auprès des OSC, qui les considère comme le tremplin adéquat pour porter leur voix auprès des autorités.

Cependant, ces structures encore jeunes souffrent d'une autonomie financière limitée et d'un manque de ressources humaines rémunérées permanentes, capables de démultiplier les acquis et savoirs auprès de leurs adhérents. Ce manque de moyens financiers et humains ne leur permet ni de mener correctement à bien leur plan d'action, ni de consulter suffisamment les OSC adhérentes,

qui pour leur part se positionnent vis-à-vis d'elles en attente de services (formation notamment), sans toutefois être prêtes à "mettre la main à la poche", ni à s'impliquer suffisamment pour être force de propositions.

En définitive, des graines ont germé depuis la Déclaration de 2009, initiée avec l'appui du programme européen PCD et signée par les représentants du gouvernement de l'Union des Comores, des 3 îles autonomes et des OSC de Grande-Comore, Anjouan et Mohéli, qui affirmait "unir leurs efforts pour poursuivre le processus de mise en place d'un cadre de concertation entre les OSC et les pouvoirs publics ... convaincus de la nécessité de conjuguer les efforts de tous les acteurs pour un développement harmonieux et durable des îles". Mais cet acquis reste fragile et un appui externe pourrait utilement le consolider.

2 L'ENGAGEMENT ACTUEL DE L'UNION EUROPEENNE

2.1 DIALOGUE STRUCTURE AVEC LA SOCIETE CIVILE

L'UE maintien un dialogue fréquent, franc et constructif avec les OSC à trois niveaux :

- (i) la concertation *ad hoc* sur les questions d'ordre stratégique et politique, à l'instar de la question des Droits Humains ou sur les stratégies nationales;
- (ii) la consultation et l'implication des OSC sur les questions de programmation et mise en œuvre des programmes de coopération de l'Union européenne;
- (iii) dans le cadre des programmes spécifiques d'appui aux OSC, à savoir le Programme de Coopération Décentralisée (PCD) du 9^e FED ou la ligne thématique Acteurs Non Etatiques et Autorités Locales (ANE-AL).

En 2013 notamment, l'UE s'est concertée officiellement avec les OSC à 23 reprises, dans le cadre de réunions sur les stratégies nationales (4), sur les programmes en cours (transport 4; éducation et formation professionnelle 10 ; ligne ANE/AL 4) ou autour d'une base thématique, comme sur les droits humains (1).

Depuis 2010, un réseau d'échange spécifique avec les OSC plus actives dans le domaine des droits humains a été créé à l'initiative conjointe de l'Union européenne et de l'Ambassade de France, afin d'assurer un suivi et échange régulier sur la situation des droits humains et les priorités établies dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la promotion et protection des droits humains dans le pays. Ce réseau se réunit au moins une fois par an ou plus, en cas de besoin, à la demande de l'UE ou des OSC. Une stratégie de protection des défenseurs de droits humains a également été développée et des points focaux désignés tant au niveau de l'Ambassade de France que du bureau de liaison de l'UE afin d'être informés et pouvoir intervenir auprès des autorités en cas de besoin.

Les OSC sont systématiquement impliquées dans les phases d'élaboration des stratégies, que ce soit pour la définition des stratégies nationales et sectorielles, appuyées financièrement et techniquement par l'UE, ou pour la stratégie de coopération de l'Union européenne avec les Comores, notamment pour la programmation du 11^e FED.

Les OSC, y compris le secteur privé et les syndicats, sont par ailleurs impliquées dans l'identification et exécution des programmes financés par l'UE, à travers des réunions de concertation, les comités de pilotage et la mise en œuvre de certaines activités. Dans le secteur de l'éducation, les syndicats d'enseignants sont invités, ainsi que quelques OSC emblématiques du secteur. Le secteur privé et les associations à vocation professionnelle participent aux groupes de travail du programme sur la formation professionnelle, qui prévoit également des subventions pour des initiatives menées par les OSC. Le nouveau Programme de lutte contre les changements climatiques (AMCC) accorde également une attention spéciale aux OSC particulièrement actives et performantes dans le domaine de la préservation de l'environnement, et qui bénéficieront également d'une enveloppe de subventions. Dans le secteur du transport, les OSC sont représentées majoritairement au sein du nouveau Fonds d'Entretien Routier. Enfin, la société civile, au plus proche de la population et qui représente à ce titre les bénéficiaires finaux des projets de coopération, devrait progressivement devenir de plus en plus la cible de campagnes de sensibilisation et visibilité, notamment en vue pour l'appropriation future de réformes (ex : réforme de l'Education, campagnes de sécurité routière, ...).

Le programme thématique Acteurs Non-Etatiques, mis en œuvre aux Comores depuis 2012, a certainement renforcé ce lien. Les échanges directs entre les OSC et l'UE (Délégation à Maurice et bureau permanent de représentation à Moroni) en sont désormais plus fréquents et renforcés. Les réunions permettent ainsi à l'UE d'être plus accessible et à l'écoute des attentes et inquiétudes des OSC sur les grands thèmes de coopération, la gouvernance. Elles génèrent également en retour une meilleure capacité d'adaptation et anticipation dans la mise en œuvre des programmes. A titre d'exemple, une plainte reçue d'une OSC active dans le domaine de l'environnement concernant un contrat routier a conduit l'UE à renforcer ses exigences en termes de respect de l'environnement.

Néanmoins, de façon générale le dialogue avec les OSC pourrait être amélioré et plus structuré autour de rendez-vous réguliers. De même, des efforts gagneraient être fournis pour davantage intégrer les acteurs des îles de Mohéli et Anjouan.

2.2 DIALOGUE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT D'UN ENVIRONNEMENT PROPICE AUX OSC

L'Etat comorien reconnaît et respecte la place des OSC aux Comores.

Dans ce domaine, l'UE – à travers son PCD - a joué un effet de levier important au cours des années 2008 à 2012 pour favoriser la mise en place d'un cadre de dialogue plus structuré et porteur entre les OSC et les pouvoirs publics. En particulier, le PCD a promu plusieurs initiatives structurantes dont sont exemples (i) la signature en 2009 d'une déclaration conjointe des OSC et des pouvoirs publics sur la volonté de mise en place d'un cadre de concertation commun; (ii) la signature en 2010 par les OSC d'une Charte les engageant à plus d'implication dans les débats et action publiques, ainsi qu'à une meilleure gouvernance interne, (iii) enfin, l'appui à la création en 2011 de réseaux d'OSC, les MOSC, appelées à être dotées de capacités d'appui, encadrement et représentation de ces organisations. A travers ce programme, l'UE a également contribué à jeter les bases légales et administratives d'une coopération décentralisée au niveau des communes entre autorités locales et OSC, tandis que des appuis opérationnels ont été fournis aux OSC pour se doter d'outils améliorés de gouvernance et de représentation.

Depuis 2012, cet effort se poursuit – à un niveau moindre - à travers la mise en œuvre de la ligne thématique ANE-LA. Une attention particulière est portée aux initiatives développées en continuité du PCD.

L'UE appuie également la participation des OSC dans l'élaboration des politiques et stratégies publiques qu'elle contribue à financer directement.

En revanche, l'absence de dialogue politique structuré au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou n'a pas permis à ce jour d'aborder d'autres problématiques relatives aux OSC qui pourraient s'avérer pertinentes en terme de consolidation du cadre de concertation, ou portant sur des thématiques particulières.

2.3 INTEGRATION DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA COOPERATION DE L'UNION EUROPEENNE

Tant au niveau de la programmation des actions de coopération avec l'Union des Comores, qu'au niveau de leur mise en œuvre, l'UE prête une attention particulière à la place et au rôle des acteurs de la société civile (cf § 2.1).

L'UE s'efforce de les associer systématiquement aux processus dits "plus stratégiques", aux comités de pilotage, aux actions de sensibilisation et communication, ainsi que lors de la mise en œuvre des activités qui s'y prêtent. Certains programmes incluent des fonds de subvention en faveur des OSC dans les domaines où elles peuvent avoir un impact, comme par exemple dans la lutte contre les effets du changement climatique (Programme AMCC pour les Comores), ou la formation technique et professionnelle.

Une attention supplémentaire est accordée afin d'assurer que les activités des programmes nationaux, régionaux et thématiques se renforcent et se complètent.

2.4 COORDINATION

La France est l'unique Etat membre de l'UE présent de façon permanente aux Comores. Le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France mène depuis plusieurs années des actions de renforcement de la société civile, à laquelle elle octroie des enveloppes de subventions spécifiques pour la mise en œuvre d'actions de développement local. Ces enveloppes visent, d'une part, des réalisations physiques de petites dimensions dans les secteurs du développement économique, de l'insertion de la jeunesse, l'appui aux communautés villageoises et aux dynamiques locales et, d'autre part, des projets productifs ou sociaux plus ambitieux cofinancés avec des OSC de la diaspora ou faisant appel à ses ressources humaines hautement qualifiées. Le SCAC appuie également à travers son réseau d'Alliances des initiatives culturelles et sportives. L'appui de l'Agence Française de Développement (AFD) pour sa part est davantage orienté vers des secteurs productifs ou sociaux, tels que le microcrédit, l'adduction d'eau et la santé, où certaines OSC sont partie prenante de la mise en œuvre des programmes. Les fonds de Coopération régionale ou Décentralisée viennent compléter ce dispositif avec quelques retombées également sur les OSC.

L'Union européenne est, pour sa part, régulièrement invitée à titre consultatif aux comités de sélection des demandes de financement des OSC par la France, ainsi qu'aux comités de pilotage des projets français. Pour sa part, l'Union européenne invite également la France aux réunions des comités de pilotage des projets financés par des fonds européens et autres évaluations stratégiques, ainsi qu'elle organise quelques réunions d'échanges d'information conjointes relatives aux ANE, comme celles liées aux actions dans le domaine des Droits de l'homme. Ce mécanisme tend à se renforcer depuis 2014 dans le cadre de la programmation conjointe des actions de coopération.

Le Système des Nations Unies, la Banque Mondiale et d'autres partenaires au développement intègrent également la société civile au sein de certains de leurs programmes de coopération, notamment dans les secteurs sociaux (santé / nutrition / éducation / formation) ou ayant trait au genre, à la consolidation de la gouvernance, de la paix ou des droits de l'homme.

Avec l'ensemble de ces partenaires, une coordination *ad hoc* de terrain se fait à l'occasion, car les mêmes OSC sont souvent bénéficiaires de fonds de bailleurs distincts pour des activités complémentaires, nécessitant un échange d'information entre eux.

S'il existe bien un mécanisme de coordination générale entre bailleurs (le Forum des Partenaires co-présidé par le gouvernement et le Système des Nations Unies), ce mécanisme ne fonctionne encore qu'imparfaitement. Il constitue surtout une enceinte où certains partenaires viennent présenter leur programme d'action, restituer le contenu d'une mission plus stratégique, ou tenter de mobiliser des fonds d'urgence (mission du Fonds Monétaire International, mobilisation suite à

des catastrophes naturelles...). Ce mécanisme est donc inopérant en matière de coordination de haut niveau des appuis des partenaires aux OSC.

Côté gouvernemental, la coordination de l'Aide et des partenaires au Développement relève du Commissariat Général au Plan, que plusieurs d'entre eux, dont l'Union européenne, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, ou les Nations Unies, se sont employés à renforcer. L'UE pour sa part a notamment appuyé la mise en place d'une plateforme électronique de coordination de l'aide, renseignant les projets par secteur, partenaire et organe de mise en œuvre, et dans laquelle les OSC ont leur place. Malgré cela, les Comores souffrant d'une fragilité institutionnelle et d'un manque de ressources de financement interne, les moyens affectés à la coordination restent insuffisants et les capacités à coordonner tant les partenaires traditionnels que les OSC restent encore faibles.

Dans ce contexte, il n'existe pour l'instant aucune action commune et formellement concertée entre l'Union européenne et les partenaires, dont la France, en matière d'appui aux OSC. Chaque partenaire procède en fonction de ses domaines de compétence sectorielle et de sa stratégie de coopération, qui elle en revanche est généralement discutée et partagée en amont avec les autres partenaires, dans l'esprit de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et la division des tâches.

2.5 LECONS APPRISES ET ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EXPERIENCE DE L'UNION EUROPEENNE

Les leçons tirées de l'implication de l'UE auprès des OSC découlent principalement du Programme de coopération décentralisée (PCD) financé sous le 9^e FED aux Comores. De fin 2006 jusque mi 2012, ce programme a initié plusieurs appuis aux OSC qui font désormais référence, tant auprès des pouvoirs publics que de la société civile. L'objectif spécifique du PCD était de rendre la décentralisation effective par un renforcement de la démocratie et de la participation des acteurs décentralisés - aussi bien les collectivités régionales et locales que les OSC - au processus de développement local. La composante relative aux OSC visait comme résultat le renforcement de leurs capacités de gestion et leur contribution au développement démocratique du pays.

Dans ce cadre, le PCD a dressé un 'inventaire' et contribué à la cristallisation des caractéristiques intrinsèques et communes des OSC. En effet, si les OSC étaient plus ou moins connues à travers les programmes d'autres bailleurs comme la France, les Nations unies et la Banque Mondiale, il manquait une approche fédératrice permettant aux OSC de se connaître, de prendre conscience collectivement de leur identité, de leur apport et de la place particulière qu'elles jouent ou sont amenées à prendre dans la vie publique. L'évaluation finale du PCD en 2013 a notamment souligné que la définition d'une OSC différait d'une île à l'autre. Pour certaines OSC, surtout à Anjouan, une OSC se définissait comme une instance quasi politique, dont le rôle et les responsabilités étaient/auraient dû être définis par la loi et dont l'avenir se conjugait avec celui de la communalisation. D'autres OSC se considéraient plutôt comme des acteurs "quasi" économiques, ciblant des niches abandonnées par le secteur privé, mais 'bancables' par les bailleurs.

Trois étapes clés ont permis de favoriser l'appropriation et la prise de conscience commune des OSC. En 2009, le PCD a favorisé la signature d'une Déclaration entre les représentants du gouvernement – au niveau central et des Iles Autonomes - et ceux des OSC des trois îles, affirmant la volonté des pouvoirs publics de créer un environnement propice à l'épanouissement de la société civile, reconnaissant son rôle dans le développement du pays, et les engageant mutuellement à s'efforcer de créer un cadre de concertation. Sous l'impulsion du PCD, en 2010, la

Charte déjà amplement citée a été signée entre 21 OSC définissant des caractéristiques communes, des missions, valeurs et principes, des ambitions et exigences, ainsi que des niveaux de plaidoyer, plaçant le partenariat, l'auto-développement et l'approche thématique comme des facteurs clé à leur essor. Enfin le PCD a appuyé la création en 2011 de 3 Maisons des OSC (MOSC) qui, malgré leurs difficultés de fonctionnement, sont toujours actives et reconnues, tant par la société civile que par les autorités nationales et locales, comme des interlocuteurs légitimes ou à vocation de le devenir. L'objectif de ces MOSC est de doter les OSC adhérentes d'un lieu de ressources dans chaque île et de les fédérer autour d'une vision et d'un plan d'action communs. Les OSC ont ainsi bénéficié de plusieurs programmes de formation et d'accompagnement.

Enfin, 33 OSC ont été subventionnées sur base des appels à propositions lancés sous le PCD. L'évaluation finale du PCD démontre que ces projets ont apporté des changements significatifs dans la vie des bénéficiaires et des populations cibles. Hormis cet impact sur les bénéficiaires finaux, les subventions ont également permis un renforcement de capacités au sein des OSC tant au niveau technique qu'au niveau administratif et comptable.

Les activités du PCD se sont déroulées dans un contexte changeant de crise politique et d'incertitude concernant la politique de décentralisation de l'Etat, au niveau communal notamment. Si les nombreux débats et formations organisés au bénéfice des OSC ont pu bénéficier aux nombreux participants et aux instances dont elles font encore partie, la contribution du programme en termes d'amélioration de l'efficacité et représentativité des OSC sur tout le territoire national est moins patente.

Les appels à proposition pour les ANE et les AL lancés en 2013 et contractualisés en décembre 2013 sont les premiers aux Comores. Il faudra attendre quelques mois pour pouvoir retenir des leçons apprises dans le cadre de ce programme ANE/AL. Cependant, lors des consultations menées pour la préparation du programme est ressorti un niveau très diversifié de capacités ainsi que de compréhension des rôles et objectifs des OSC, ainsi qu'une participation inégale par île.

Il ressort aussi que les OSC restent très dépendantes des financements extérieurs pour l'accomplissement de leurs missions et que les capacités à mobiliser ce type de fonds sont très inégalement partagées entre OSC. Sur le plan de la gouvernance interne et des capacités de plaidoyer des OSC, un accompagnement des partenaires – dont l'UE - semble nécessaire afin de consolider les acquis, d'élargir la représentativité, le partenariat et les bonnes pratiques des OSC et des institutions faitières. En termes de dialogue des OSC avec le gouvernement, le manque d'interlocuteur au niveau national, ainsi que les retards du processus de décentralisation au niveau communal, notamment, pénalisent la mise en place d'un cadre de concertation véritablement efficace, interactif et profitable au processus de développement national.

En termes de programmation et mise en œuvre des projets FED, aux côtés des autorités nationales qui constituent l'interlocuteur direct de l'UE, une meilleure implication des et coordination avec les OSC et les autorités locales (insulares ou communales) favoriserait l'appropriation de la part des populations bénéficiaires ainsi que la pérennisation des acquis. L'atténuation des conflits de compétence entre Union et îles ainsi que les progrès du processus de communalisation devraient être favorables à la mise en œuvre progressive d'un cadre de concertation élargi et renforcé.

3 PRIORITIES

Priorité 1: Renforcer les capacités des OSC afin de leur permettre une participation plus structurée et efficace dans la mise en œuvre des actions de développement et dans leur dialogue avec l'Etat

Actions concrètes prévues dans le cadre de cette priorité pour les années 2014-2017 :

1. Réalisation et diffusion d'un *mapping study*, incluant une mise à disposition d'informations via un site web et la formulation de recommandations pour l'amélioration de l'organisation et représentation des OSC.

2. Lancement de deux appels à propositions sous la ligne budgétaire pour les Acteurs Non-Etatiques et les Autorités Locales pour un montant total de 3 millions EUR et attribution des contrats de subvention aux demandeurs retenus. Les initiatives ciblées par ces appels viseront à la fois:

a) des projets visant à renforcer les capacités et la gouvernance interne des OSC par des formations, mise en réseau, partages d'expérience, recherche ou expertise spécifique, etc. Les acteurs privilégiés pour ce type d'actions seront les associations fédératrices existantes, comme MOSC ou Chambres de Commerce, qui pourront agir comme coordonnateurs des appuis aux OSC.

b) des projets mettant en œuvre des actions de développement, avec une priorité accordée aux :

- Actions visant à améliorer l'accès aux services sociaux (santé / éducation / eau – assainissement / justice etc....) ;
- Actions génératrices de revenus pour les populations rurales et/ou urbaines les plus vulnérables et/ou isolées, avec une attention particulière portée aux femmes et à la jeunesse ;
- Initiatives visant la mise en place de programmes intégrés de ramassage, traitement et gestion des déchets solides ;
- Initiatives concourant à promouvoir la connaissance/ protection/ valorisation et gestion durable des ressources naturelles, particulièrement celles favorisant l'intégration des populations ciblées dans le tissu économique local.

L'Union européenne va notamment privilégier dans les appels à proposition les associations entre autorités locales décentralisées et OSC.

3. Lancement d'appels à proposition au bénéfice d'actions mises en œuvre par les OSC dans le cadre des projets en cours : Alliance Mondiale contre les Changements Climatiques (AMCC), ainsi que le Projet 10^e FED d'appui à la formation technique et professionnelle.

4. Tenue par l'Union européenne de réunions thématiques régulières, incluant des éléments de "formation /information" sectoriels ou techniques.

Priorité 2 : Promouvoir un dialogue structuré et porteur avec les OSC sur les politiques nationales et locales, ainsi que sur la programmation et mise en œuvre des actions de coopération de l'Union européenne

Les actions prévues au titre de cette priorité dans les années 2014-2017 viseront à :

1. Inclure dans le dialogue avec le Gouvernement au titre de l'article 8 de l'Accord de Cotonou les éléments de plaidoyer qui pourraient s'avérer pertinents pour les OSC en termes de développement d'un environnement plus propice à leur intervention (législation, cadre de concertation, liberté de la presse, droits humains...).
2. Appuyer de façon politique, technique et financier un processus consultatif incluant les OSC lors de l'élaboration et revue des politiques nationales et sectorielles, notamment dans les domaines d'appui de l'UE sous les 10^e et 11^e FED.
3. Promouvoir l'insertion des OSC au sein du forum des partenaires au développement et de la base de données de coordination de l'aide.
4. Consulter les OSC dans l'éventuelle définition ou révision de la politique européenne en matière de développement.
5. Consulter et associer les OSC au processus de définition des axes de coopération de l'Union européenne avec l'Union des Comores sous le 11^e FED, ainsi que dans l'identification et la formulation de projets qui en découlent.
6. Impliquer systématiquement les OSC dans les comités de pilotage des projets financés par l'Union européenne.

4 ACTIONS

Priority 1
Renforcer les capacités des OSC afin de leur permettre une participation plus structurée et efficace dans la mise en œuvre des actions de développement et dans leur dialogue avec l'Etat
Indicateurs :
<ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre/Pourcentage d'OSC répertoriées 2. Nombre/Pourcentage de croissance du nombre d'OSC impliquées formellement dans les propositions réceptionnées et financées lors des appels à proposition de l'UE 3. Nombre/Pourcentage de propositions de projets en partenariat réceptionnées et financés lors des appels à proposition de l'UE 4. Nombre/Pourcentage de croissance des adhérents des structures faitières 5. Nombre/Pourcentage d'OSC référencées sur une page ou site web 6. Nombre de plaidoyers formulés par les OSC vis-à-vis du Gouvernement et de l'Union européenne
Actions:
A. Analyses : Etudes, cartographie et recherche
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Réalisation et diffusion d'une <i>mapping study</i>, incluant mise à disposition via un site web et la formulation de recommandations pour l'amélioration de l'organisation et représentation des OSC.
B. Dialogue, consultation et facilitation
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tenir des réunions thématiques régulières, incluant des éléments de "formation /information" sectoriels ou techniques. ➤ Promouvoir, dans le cadre des appels à proposition de l'Union européenne, les associations d'associations sur le plan thématique et fonctionnel (avec les structures faitières).
C. Financement : support opérationnel, y inclus intégration et promotion
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Lancement de deux appels à propositions sous la ligne budgétaire pour les Acteurs Non-Etatiques et les Autorités Locales pour un montant total de 3 millions EUR et attribution des contrats de subvention aux demandeurs retenus. ➤ Lancement d'appels à proposition au bénéfice d'actions mises en œuvre par les OSC dans le cadre des projets en cours: Alliance Mondiale contre les Changements Climatiques (AMCC), ainsi que le Projet 10^e FED <i>Appui à la Formation Technique et Professionnelle</i>.

Priority 2
Promouvoir un dialogue avec les OSC structuré et porteur sur les politiques nationales et locales, ainsi que sur la programmation et mise en œuvre des actions de coopération de l'Union européenne
Indicateurs :
<ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre de réunions du Dialogue politique portant sur l'environnement propice à l'intervention des OSC aux Comores. 2. Nombre de réunions formelles tenues par le gouvernement avec les OSC. 3. Nombre de réunions de partenaires incluant les OSC. 4. Nombre de consultations tenues par l'UE avec les OSC.
Actions:
A. Analyses : Etudes, cartographie et recherche
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Organiser des réunions de concertation/consultation en amont avec les OSC et structures faîtières.
B. Dialogue, consultation et facilitation
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inclure dans le Dialogue politique avec le Gouvernement les éléments de plaidoyer qui pourraient s'avérer pertinents pour les OSC en termes de développement d'un environnement propice (législation, cadre de concertation, liberté de la presse, droits humains...). ➤ Appuyer de façon politique, technique et financière un processus consultatif incluant les OSC lors de l'élaboration et revue des politiques nationales et sectorielles, notamment dans les domaines d'appui de l'UE sous les 10^e et 11^e FED. ➤ Promouvoir l'insertion des OSC au sein du forum des partenaires au développement et de la base de données de coordination de l'aide. ➤ Consulter les OSC dans l'éventuelle définition ou révision des politiques européennes en matière de développement. ➤ Consulter et associer les OSC au processus de définition des axes de coopération de l'Union européenne avec l'Union des Comores sous le 11^e FED, ainsi que dans l'identification et la formulation de projets qui en découlent. ➤ Impliquer systématiquement les OSC dans les comités de pilotage des projets financés par l'Union européenne.
C. Financement : support opérationnel, y inclus intégration et promotion

- Ligne thématique ANE-AL
- Projets 10^e et 11^e FED

5 DASHBOARD

Country: UNION DES COMORES		
Process		
Area	Indicator	Achievement
Involvement of Member States in Roadmap Process	Number of Member States actively involved in the formulation of the Roadmap process	France – seul Etat Membre présent - associé au processus
Dialogue with local civil society	Structured dialogue with local civil society carried out to inform Roadmap analysis and priorities	Diffusion d'un questionnaire par mail auprès de 28 OSC / 13 analysés et reçus en réponse – incluant notamment 3 MOSC / 1 Réunion de concertation associant 12 OSC / Partage du projet de Road map avec les OSC consultées
Joint actions	Number of actions carried out jointly with Member States and other donors to achieve priorities	Un réseau d'échange spécifique avec les OSC plus actives dans le domaine des droits humains a été créé à l'initiative conjointe de l'Union européenne et de la France
Mainstreaming	Number of actions involving mainstreaming of civil society into sector programmes, policy dialogue or similar	L'ensemble des projets et actions UE intègrent une attention particulière aux OSC
Outcome		
Priority	Indicator	Achievement
Renforcer les capacités des OSC afin de leur permettre une participation plus structurée et efficace dans la mise en œuvre des actions de développement et dans leur dialogue avec l'Etat..	NB et % OSC répertoriées NB et % de croissance des 'OSC dans les appels à proposition de l'UE NB et % de propositions en partenariat lors des appels à proposition de l'UE NB et % de croissance des adhérents des structures faitières NB et % d'OSC référencées sur une page ou site web NB réunions thématiques tenues par UE NB de plaidoyers formulés par les OSC	
Promouvoir un dialogue avec les OSC structuré et porteur sur les politiques nationales et locales, ainsi que sur la programmation et mise en œuvre des actions de coopération de l'Union européenne.	NB réunion art 8 portant sur environnement propice aux OSC NB Réunions du gouvernement/ OSC NB Réunions PTF incluant les OSC NB de consultations UE avec OSC NB et % appels à propositions AL en partenariat avec OSC	