



FR

CETTE ACTION EST FINANCÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE

ANNEXE 2

de la décision d'exécution de la Commission relative au financement du plan d'action annuel en faveur de l'Union des Comores pour 2023

Document d'action Programme E-Administration aux Comores

PLAN D'ACTION ANNUEL

Le présent document constitue le programme de travail annuel au sens de l'article 110, paragraphe 2, du règlement financier, ainsi qu'au sens de l'article 23 du règlement IVCDCI – Europe dans le monde.

1 SYNTHÈSE

1.1 Tableau récapitulatif de l'action

1. Titre CRIS/OPSYS Acte de base	Programme E-Administration aux Comores Référence opérationnelle OSPYS : ACT-61784 Financé au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI – Europe dans le monde)
2. Initiative «Équipe Europe»	Non
3. Zone bénéficiaire de l'action	L'action sera menée à l'endroit suivant : Union des Comores
4. Document de programmation	Programme Indicatif Pluriannuel (PIP) 2021-2027, Union des Comores
5. Lien avec les objectifs/résultats attendus du (des) PIP concernés	Domaine prioritaire 3 « Gouvernance » : OS3.2 Promouvoir la mise en œuvre de politiques publiques inclusives / R.3.3. La gestion des finances publiques est plus efficace et transparente OS3.3 Promouvoir les droits et la participation des femmes en tant qu'actrices du changement sociétal / R.3.5. La participation des femmes dans les instances de concertations au niveau local et national est accrue.
DOMAINES PRIORITAIRES ET INFORMATIONS SECTORIELLES	
6. Domaine(s) prioritaire(s), secteurs	Domaine prioritaire 3 « Gouvernance » : CAD 151 (Gouvernement et société civile)
7. Objectifs de développement durable (ODD)	ODD principal : ODD 16 (Paix, justice et institutions efficaces) Autres ODD importants : ODD 5 (Égalité entre les sexes) ODD 8 (Travail décent et croissance économique) ODD 10 (Inégalités réduites) ODD 17 (Partenariats pour la réalisation des objectifs)

8. a) Code(s) CAD	15110 - Politiques publiques et gestion administrative			
8. b) Principal canal d'acheminement	13000 Gouvernement tiers (coopération déléguée)			
9. Objectifs de dépenses	<input type="checkbox"/> Migration <input type="checkbox"/> Climat <input type="checkbox"/> Inclusion sociale et développement humain <input checked="" type="checkbox"/> Égalité de genre <input type="checkbox"/> Biodiversité <input type="checkbox"/> Éducation <input checked="" type="checkbox"/> Droits de l'homme, démocratie et gouvernance			
10. Marqueurs (À partir du formulaire CAD)	Objectif général @	Non ciblé	Objectif significatif	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre les hommes et les femmes et autonomisation des femmes et des filles	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des risques de catastrophe @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Inclusion des personnes handicapées @	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Nutrition @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Marqueurs de la convention de Rio	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Diversité biologique @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	11. Marqueurs internes et balises	Objectifs stratégiques	Non ciblé	Objectif important
Transformation numérique @		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
connectivité numérique gouvernance numérique entrepreneuriat numérique compétences numériques		OUI <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	NON <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	

	services numériques	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Connectivité @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	connectivité numérique	OUI	NON	
	énergie	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	transports	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	santé	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	éducation et recherche		<input checked="" type="checkbox"/>	
	Migration @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Réduction des inégalités @	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
COVID-19	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
INFORMATIONS RELATIVES AU BUDGET				
12. Montants concernés	Ligne budgétaire: 14.020122 Coût total estimé: 2 000 000 EUR Montant total de la contribution du budget de l’UE: 2 000 000 EUR			
GESTION ET EXÉCUTION				
13. Type de financement	Gestion indirecte avec entité à sélectionner conformément aux critères énoncés à la section 4.4.1			

1.2 Résumé de l'action

La réforme encore inachevée de l'état aux Comores et la faible planification en matière de gestion des ressources humaines représentent un défi important pour la bonne mise en œuvre des politiques publiques, avec des conséquences majeures sur le budget et la gestion des finances publiques. Les dépenses courantes, principalement liées à la masse salariale de la fonction publique absorbent la plupart des recettes fiscales, ce qui laisse insuffisamment de ressources pour répondre aux importants besoins du pays en matière d'investissements économiques, sociaux et environnementaux. La phase de transition instaurée suite à la révision constitutionnelle de 2018, qui définit l'organisation de l'état, constitue une opportunité pour initier une réflexion en vue d'optimiser le fonctionnement de l'administration, et de renforcer l'adéquation des besoins et des compétences de la fonction publique avec ses missions.

Cette action, d'un montant de 2 000 000 EUR pour une durée de mise en œuvre de cinq ans, vise à une **gestion des ressources humaines de l'Etat (GRHE) aux Comores plus efficace, transparente et inclusive**, en lien avec les priorités nationales de développement (Plan Comores Emergent - PCE - 2030) et les domaines prioritaires du PIP 2021-2027 de l'UE pour les Comores.

Une administration mieux structurée en matière de GRHE, capable d'identifier ses besoins en emplois et compétences et d'y répondre via des formations adéquates, attentive aux questions de genre, de jeunesse, et des droits humains, et utilisant mieux les outils numériques, favorisera une gestion plus efficace, transparente et inclusive des ressources humaines et par de là un meilleur fonctionnement de l'Etat.

L'action se décline :

Composante 1 visant à initier un processus de réorganisation de la gestion GHRE comorienne. L'objectif de cette composante est de mettre en place une architecture institutionnelle révisée, cohérente avec la révision constitutionnelle de 2018 et le processus de numérisation en cours, ainsi que de clarifier les rôles et missions des diverses institutions en charge de la GRHE au niveau central, insulaire et local.

Composante 2 visant à identifier les besoins en emplois et compétences des administrations et à y répondre via la mise en place de parcours de formation, avec une attention portée aux questions d'égalité de genre et de jeunesse. Cette composante, qui se concentre lors d'une phase initiale sur quelques institutions pilotes, a pour objectif de mettre progressivement en adéquation les emplois et les compétences de ces institutions avec leurs missions. L'objectif est de jeter les bases pour la mise en place ou amélioration des macro-processus de GRHE qui devront suivre (recrutement, évaluation, mobilité et parcours professionnels, promotion et avancement, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences – GPEC, etc.).

Composante 3 visant à renforcer la numérisation de la GRHE. L'objectif est de développer un véritable système informatique pour la gestion des ressources humaines de l'Etat (SIRH) et ainsi permettre la numérisation des processus de GRHE pour plus d'efficacité, transparence et sécurité. La gestion numérique des ressources humaines et la fiabilisation des données des agents de l'Etat permettront de mieux maîtriser la masse salariale.

Cette action constitue une première étape au développement des macro-processus de gestion des ressources humaines (GRH) en Union des Comores.

L'action contribue directement au domaine prioritaire 3 « Gouvernance » du PIP 2021-2027 de l'UE pour les Comores et notamment aux objectifs OS3.2 « Promouvoir la mise en œuvre de politiques publiques inclusives » et OS3.3 « Promouvoir les droits et la participation des femmes en tant qu'actrices du changement sociétal ». Les priorités du PIP 2021-2027 de l'UE pour les Comores répondent aux objectifs prioritaires du PCE 2030, et cette action est cohérente avec la Stratégie Comores Numérique 2028. L'action permettra de conforter le rôle majeur de l'UE dans le domaine de la bonne gouvernance administrative et financière. Pour faire jouer au mieux les effets de levier, l'action sera menée en étroite coordination avec les autres initiatives dans le domaine, notamment le Projet d'Appui à la Gouvernance Financière (PAGF), cofinancé par l'UE et l'Agence française de développement (AFD) et le programme en phase de préparation de l'AFD en appui à la consolidation du système informatique du ministère de finances, du budget et du secteur bancaire. La BEI analyse une possibilité d'intervention dans le domaine de la transformation numérique aux Comores, en cohérence et complémentarité avec cette action, que l'UE pourrait appuyer via les instruments de garantie du FEDD+.

L'action est cohérente avec les priorités du Consensus européen sur le développement de 2017¹ et le Plan d'Action pour l'égalité des sexes (GAP III, 2021-2025² visant le domaine d'engagement thématique « Promotion de l'égalité en matière de participation et d'exercice de responsabilités » et « Relever les défis et exploiter les possibilités offertes par la transition verte et la transformation numérique »). Elle répond aux principes et priorités du Global Gateway³, notamment en matière de bonne gouvernance et de transformation numérique. Elle contribue enfin à l'agenda 2030 et en particulier à l'atteinte de l'ODD 16 (Paix, justice et institutions efficaces), mais aussi des ODD 5 (Egalité entre les sexes), 8 (Travail décent et croissance économique), 10 (Inégalités réduites) et 17 (Partenariats pour la réalisation des objectifs).

2 JUSTIFICATION

2.1 Contexte

Le pays, composé de 3 îles de l'océan indien au sein du canal du Mozambique compte environ 750 000⁴ habitants répartis sur 2 612 km². L'Union des Comores possède le statut de petit état insulaire en développement. Son économie fragile souffre de nombreuses contraintes structurelles dont l'éloignement géographique, la fragmentation de son territoire, un retard en matière d'infrastructures socio-économiques de base, le poids important du secteur informel, l'exiguïté du territoire et partant du marché national et une forte vulnérabilité aux aléas climatiques. Même si ces contraintes économiques fortes sont en partie compensées par les importants transferts financiers effectués par la diaspora⁵, la population vit en situation de forte précarité.

¹ https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_20_2184/IP_20_2184_FR.pdf

³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

⁴ Population estimée à 758 000 habitants selon le Recensement général de la population (RGPH 2017).

⁵ Estimée entre 400 000 et 500 000 individus.

L'**économie**, avec un produit intérieur brut (PIB) estimé à environ 1,3 milliard d'euros⁶, repose fortement sur le secteur rural (représentant plus de 30 % du PIB et 70 % des emplois). Le pays transforme très peu ses produits et reste très dépendant des importations alimentaires, énergétiques et de produits manufacturés. Le rythme de croissance à long terme est insuffisant pour permettre un décollage économique qui est régulièrement affecté par des chocs exogènes (cyclone Kenneth en 2019, pandémie de Covid-19 depuis 2020, flambée des cours des matières premières depuis février 2022 en conséquence de la guerre de la Russie contre l'Ukraine).

L'Union des Comores est en retard en termes de **développement humain** et le pays figure au 156^{ème} rang parmi 191 pays et territoires au classement de l'indice de développement humain (IDH)⁷. Des avancées institutionnelles sur l'égalité entre les sexes sont visibles (stratégie nationale de lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants, politique nationale de l'égalité et l'équité de genre validé en 2017), mais leur application sur le terrain reste difficile. Les femmes sont peu représentées à des postes de décision.

Les Comores ont ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le protocole à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatifs aux Droits des femmes en Afrique. Plusieurs chantiers pour l'égalité du genre ont permis des avancées en termes légaux, sociaux, juridiques, politiques et économiques. La Politique.

La nouvelle Constitution, révisée en 2018, renforce notamment les droits des Femmes en matière de protection contre l'abandon, l'exploitation, la violence (article 30), d'accès aux instances politiques (article 34), pour leur représentation locale et nationale, une rémunération identique à travail égal (article 38), la juste et équitable répartition entre les hommes et les femmes dans la composition du Gouvernement (article 61).⁸

Les Comores ont ratifié la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes vivant avec un handicap (CPDH) et son protocole facultatif. La Constitution des Comores ne contient pas de dispositions qui traitent directement du handicap. Toutefois, le droit des personnes vivant avec un handicap à l'égalité est implicite dans le droit constitutionnel à l'égalité qui est garanti à tous. De plus, les Comores ont plusieurs politiques qui traitent directement les personnes vivant avec un handicap, notamment leur stratégie nationale de protection des enfants vivant avec un handicap. En dehors des cours et tribunaux ordinaires, il n'existe pas d'organisme officiel qui s'occupe spécifiquement de la violation des droits des personnes vivant avec un handicap⁹.

Les **institutions publiques comoriennes sont très fragiles**. Le CPIA¹⁰ de la Banque mondiale accorde une note de 2.8 aux Comores, pour une moyenne en Afrique subsaharienne à 3.1, avec une performance encore plus faible dans le domaine « gestion et institution du secteur public » et en particulier concernant la « qualité de l'administration publique ». Les faibles capacités de l'administration publique représentent un défi majeur pour la bonne mise en œuvre des politiques publiques et pour répondre aux ambitions fixées dans la stratégie de développement du pays. Des déficits en transparence et redevabilité ainsi que des pratiques de clientélisme et de corruption contribuent à freiner la croissance. La faible gestion des ressources humaines de l'Etat entraîne des conséquences importantes sur la gestion des finances publiques. La **masse salariale** absorbe environ 60% des recettes fiscales, ce qui laisse peu d'espace budgétaire aux investissements, dépenses sociales et de protection environnementale. Mais des avancées récentes doivent être soulignées et montrent la volonté politique de s'engager dans des réformes de la masse salariale : adoption d'un nouveau statut de la fonction publique en 2022 et promulgation de la LOFE révisée (Loi portant opérations financières de l'Etat) en août 2022.

Le pays s'est récemment doté d'une nouvelle stratégie de développement avec l'adoption du **Plan Comores émergent (PCE)**¹¹ pour la période 2020 – 2030 qui devra compter sur l'investissement d'hommes et de femmes pour une société plus juste, plus équitable et productive, pour atteindre les Objectifs de Développement Durable à l'horizon 2030¹². Ce plan ambitieux vise à la transformation structurelle de l'économie, à travers la valorisation des ressources marines (économie bleue), une agriculture modernisée et durable, de nouvelles niches industrielles pour diversifier l'économie et le renforcement de son capital humain. Sa mise en œuvre ayant été mise à mal par la

⁶ FMI (2021).

⁷ PNUD, Rapport sur le développement humain 2021.

⁸ Plan d'Action sur l'égalité entre les hommes et les femmes III (2021-2025). Plan de mise en œuvre au niveau national CLIP – Union de Comores.

⁹ African Disability Rights: <https://www.adry.up.ac.za/country-reports-2018/union-des-comores>

¹⁰ Évaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA) 2019.

¹¹ PCE: plan stratégique de développement des Comores pour la période 2020-2030

¹² Plan d'Action sur l'égalité entre les hommes et les femmes III (2021-2025). Plan de mise en œuvre au niveau national CLIP – Union de Comores.

pandémie de Covid-19 et ses conséquences, le gouvernement a adopté en décembre 2022 un **Plan de relance post Covid-19** dont l'enjeu est de mettre en avant les priorités facilitant l'atteinte des objectifs du PCE.

Il est crucial d'accompagner l'administration dans sa modernisation et sa montée en compétences. Le PCE accorde une place importante à l'amélioration de la gouvernance et des capacités institutionnelles, qui constitue l'un des trois « catalyseurs de l'émergence ». Le développement de solutions numériques pour la transformation digitale de l'administration aux Comores permettra des gains importants en termes d'efficacité et de transparence, contribuant entre autres à la lutte contre la corruption et le clientélisme. Le développement du secteur du numérique est une priorité forte du gouvernement, déclinée dans la **Stratégie Comores Numérique 2028**. Celle-ci porte sur six axes d'intervention stratégiques, dont l'E-administration. Le renforcement des administrations est d'autant plus nécessaire que la **révision constitutionnelle comorienne de 2018** implique une nouvelle organisation administrative et financière de l'Etat, encore mal définie et donc partiellement mise en application.

L'UE est fortement impliquée dans la bonne gouvernance aux Comores et accompagne les efforts du gouvernement dans un domaine essentiel pour des politiques publiques inclusives et au-delà, pour le développement du pays. Le **Programme indicatif pluriannuel (PIP) 2021-2027** de l'UE pour les Comores priorise le renforcement des capacités et la numérisation des administrations publiques pour une plus grande efficacité, transparence et redevabilité. La participation des femmes à la prise de décision publique est également une priorité, en cohérence avec le **Plan d'Action pour l'égalité des sexes (GAP III, 2021-2025)** de l'UE.

2.2 Analyse des problèmes

Brève analyse des problèmes:

Les dispositions de la Constitution de 2018 n'ont pas encore fait l'objet d'un véritable processus de mise en application¹³. Il en résulte que les administrations publiques et les autorités locales, en plus des fragilités structurelles auxquelles elles sont confrontées, n'ont pas une vision claire sur leurs rôles, missions et responsabilités.

L'organisation de l'Etat aux Comores est l'un des paramètres importants qui influe sur l'efficacité de l'action publique. La clarification des rôles et responsabilité des institutions publiques en matière de gestion de ressources humaines et la répartition des compétences au niveau central, insulaire et local, constitue un enjeu majeur. Ceci afin de définir un nouvel équilibre visant la rationalisation et le bon fonctionnement de l'ensemble des processus de gestion des ressources humaines (GRHE) donnant à chaque acteur notamment au niveau local le rôle qui lui revient.

La qualité de la GRHE au sein de l'administration comorienne demeure faible. Parmi les macro-processus habituellement développés dans la fonction publique, très peu sont mis en œuvre aux Comores :

- Absence de processus d'évaluation des agents.
- Formations très partielles et assurées par des initiatives sous financement extérieur (par exemple le projet PAGF¹⁴).
- Inexistence d'un système transparent d'avancement des carrières. Les avancements à l'ancienneté et au mérite sont suspendus depuis plusieurs années et ne sont partiellement débloqués que sur décision ponctuelle du gouvernement.
- Inexistence d'une politique de recrutement ou de plans de recrutement pluriannuels. Les recrutements s'opèrent en dehors d'un besoin réel de l'administration et très rarement sur concours.
- Très faible gestion de la mobilité. Suite à la réorganisation de l'administration prévue par la révision constitutionnelle, les postes correspondant aux anciennes structures sont toujours existants et sont occupés par du personnel désormais sans emploi.
- Absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).
- Inefficacité du régime disciplinaire et de la gestion des sanctions.
- Absence d'action sociale et sanitaire proprement structurée.
- Très faible capacité de pilotage de la masse salariale.

¹³ Plus concrètement, le pays est passé de quatre fonctions publiques (une par île et une pour l'Union) à une seule, mais les décrets d'application de la nouvelle loi portant statut général des fonctionnaires (adoptée le 20 juin 2022) n'ont pas encore été pris, les anciennes structures persistent à fonctionner tel qu'elles le faisaient dans le précédent système.

¹⁴ Le PAGF accompagne la mise en place d'une filière de formation initiale et continue en gestion de finances publiques au bénéfice des administrations financières.

La GRHE au sein de l'administration comorienne est en fait limitée au processus de rémunération sur lequel se greffe, pour des raisons pratiques, la gestion des contrats et recrutements correspondants, l'avancement par décision gouvernementale non régulière, la gestion des positions statutaires ainsi que la gestion des congés.

La faible gestion des ressources humaines de l'état a des conséquences importantes sur la **gestion des finances publiques**. Avant la pandémie de Covid-19, le gouvernement s'était fixé pour objectif de la maintenir autour de 50 % des recettes fiscales. Aujourd'hui, la masse salariale absorbe plus de 60 % des recettes fiscales, ce qui laisse peu d'espace budgétaire aux investissements et dépenses sociales ou environnementales. Par ailleurs, son évolution n'est pas linéaire alternant des phases de forte croissance et de relative stabilité. L'absence d'outils de planification stratégique des ressources humaines et de la masse salariale ne permet pas d'avoir une vision claire de l'évolution des emplois et des salaires avec des conséquences négatives sur la prévisibilité et la crédibilité budgétaire.

De plus, d'importants défis restent de fait à relever pour progresser vers l'égalité et l'équité des genres dans un pays qui se modernise mais où le poids de la tradition – matrilinéaire – et de la religion reste prégnant, avec des différences insulaires notables, et la superposition parfois contradictoire de plusieurs droits- devoirs, us et coutumes¹⁵.

L'efficacité et la transparence des institutions peuvent être améliorées par la poursuite du **processus de numérisation des administrations**. Concernant la fonction publique, en l'état actuel, il existe un logiciel informatique dédié à la Gestion Intégrée des Structures et des Effectifs de l'Etat (GISE), développé et opérationnel au ministère de la justice et de la fonction publique, avec des démembrements au ministère des finances, du budget et du secteur bancaire. GISE permet le calcul et la pré-liquidation des salaires des agents publics, tandis que les autres fonctionnalités classiques d'un système informatique de gestion des ressources humaines (SIRH) sont absentes (gestion de la formation, gestion des emplois et des compétences, gestion de l'évaluation, etc.). Les informations dans les bases de données des agents pour la paie ne sont pas fiabilisées, les saisies sont faites de façon non-sécurisée, les processus ne sont pas harmonisés et les quatre fichiers de la fonction publique (central et un par île) ne sont pas fusionnés. Les différences entre le nombre d'agents de la fonction publique inscrits dans le fichier de la paie et les agents effectivement présents sur le terrain doivent être clairement identifiées par un travail de recensement et de fiabilisation des données.

Un plan de consolidation du système informatique (PCSI) du ministère des finances, y-compris du GISE et son interfaçage avec les autres logiciels existants¹⁶ a été élaboré dans le cadre du projet PAGF. Cette démarche a permis de mieux identifier les opportunités d'amélioration du système informatique du ministère (en matière d'infrastructures, de sécurisation, de matériel informatique, de développement des compétences numériques, etc.), y compris du logiciel GISE pour une gestion plus efficace et transparente de la solde. Ceci sans toutefois toucher à la mise en place d'un SIRH complet dans les détails.

Indication des principales parties prenantes et des questions institutionnelles et/ou organisationnelles correspondantes (mandats, rôles potentiels et capacités) à couvrir par l'action:

Principales parties prenantes, au niveau national

Titulaires d'obligations :

- **Le Secrétariat Général du Gouvernement** est l'interlocuteur national de référence au sein de l'administration comorienne pour les questions d'organisation et pilotage de l'action gouvernementale. Il s'agit d'une partie prenante clé pour les discussions et décisions stratégiques concernant la réorganisation étatique.
- **Le ministère de la justice et de la fonction publique** est le principal interlocuteur gouvernemental pour toute activité de GRHE, avec notamment la direction générale de la fonction publique (DGFOP) ainsi que les services RH déconcentrés.

¹⁵ Plan d'Action sur l'égalité entre les hommes et les femmes III (2021-2025). Plan de mise en œuvre au niveau national CLIP – Union de Comores.

¹⁶ SIM_BA (système de gestion de la chaîne de la dépense), SYDONIA World (système de dédouanement automatisé des marchandises), SIGIT (système de gestion et d'intégration des impôts et des taxes) notamment. D'autres applicatifs sont en développement (système de gestion de la dette externe, système de gestion des marchés publics, etc.).

- Le **ministère des finances, du budget et du secteur bancaire** (et son centre informatique) est partie prenante pour la gestion de la solde des agents publics, les activités de GRH au sein du ministère en tant qu'institution potentiellement pilote, ainsi que pour le déploiement du SIRH.
- Le **ministère de la Santé, de la Solidarité de la Protection Sociale et de la Promotion du Genre** (Commission General de la Solidarité et de la Promotion du Genre (CGG) , le **ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement**, Les autres **ministères sectoriels et institutions déconcentrées et décentralisées** (gouvernorats des îles et communes, leurs directions ou services en charge de la GRH en particulier et les points focaux pour l'égalité entre les hommes et les femmes (PFG) dans chaque ministère
- L'**ANADEN** (Agence Nationale de développement du Numérique), en charge de la mise en œuvre de la Stratégie Comores Numérique 2028.
- La **caisse de retraite**, pour toute question relative à la retraite.
- La Commission nationale des droits de l'homme et la Fédération des droits de l'homme qui promeuvent la réalisation des droits des personnes vivant avec un handicap.
- Les **partenaires techniques et financiers**, notamment France, AFD, Expertise France et la BEI. La coordination avec le projet PAGF, cofinancé par l'UE et l'AFD, est particulièrement importante, compte tenu des fortes complémentarités. Des nouvelles initiatives en appui à la numérisation de l'administration sont prévues (AFD – en appui à la numérisation du ministère des finances, du budget et du secteur bancaire) ou sont en phase d'identification (BEI). Une forte coordination sera indispensable pour assurer la bonne réussite des différentes interventions. La Banque mondiale, le FMI, l'UNICEF et le PNUD sont également des partenaires importants aux Comores dans le domaine de la bonne gouvernance, même s'ils ne travaillent pas directement, à l'état actuel, en appui à la GRHE.

Titulaires de droits :

La **société civile** dont les syndicats, la Confédération des Travailleurs et des Travailleuses des Comores (CTC), etc. En particulier les associations de femmes, associations de jeunes, les organisations de personnes vivant avec un handicap.

3 DESCRIPTION DE L'ACTION

3.1 Objectifs et produits

L'objectif général de cette action est de « **Renforcer la qualité des services offerts par les administrations publiques aux citoyens des Comores** ».

«Assurer une gestion des ressources humaines de l'Etat (GRHE) aux Comores plus efficace, transparente et inclusive ».

Les produits à fournir dans le cadre de cette action contribuant aux objectifs spécifiques correspondants sont les suivants:

1.1 Une réorganisation de la GRHE et de l'architecture institutionnelle des administrations publiques est promue en tenant compte l'approche genre et l'approche basée sur les droits humains.

1.2 Les compétences des administrations publiques, y compris celles portant les questions de genre, sont améliorées, avec une attention portée aux questions d'égalité de genre, et des droits humains.

1.3 La numérisation de la GRHE est renforcée en tenant compte l'approche genre et l'approche basée sur les droits humains.

3.2 Activités indicatives

Activités liées au produit 1.1: Le processus de réorganisation de la GRHE est lancé, les rôles et missions des diverses institutions au niveau central, insulaire et local sont clarifiés en tenant compte l'approche genre et l'approche basée sur les droits humains.

- Mener une étude d'économie politique permettant d'identifier les relations et personnes clés au sein des administrations et au-delà (pouvoir traditionnel, informel), en tenant compte l'approche genre et l'approche basée sur les droits humains pouvant accompagner la réforme de la GRHE.
- Mener une évaluation technique du fonctionnement de la GRHE comorienne, comprenant une analyse approfondie besoins en tenant compte l'approche genre et des pratiques discriminatoires envers les femmes, et les personnes vivant avec un handicap au début et à la fin (mise à jour) de la mise en œuvre de l'action.
- Proposer une architecture institutionnelle révisée pour la GRHE¹⁷ et le processus de numérisation en cours et, définir précisément les rôles et responsabilités de chaque structure au niveau central, mais aussi insulaire et local dont le rôle est essentiel au plus près des agents sur le terrain¹⁸.
- Accompagner la consolidation juridique de l'organisation choisie par la révision ou mise à jour des textes nécessaires¹⁹, ainsi que le rapprochement et la mise en cohérence des différents textes.
- Elaborer une charte de l'autorité fonctionnelle, afin de clarifier les relations entre la direction générale de la fonction publique (DGFOP) et les directions/services RH ministériels au niveau central et déconcentré et les services RH au niveau décentralisé en prenant en compte les femmes occupant des postes à responsabilité.
- Accompagner la mise en place d'un « comité de direction RH » associant la DGFOP et les autres directions/services RH y compris au niveau local et insulaire en tenant compte l'approche genre et l'approche basée sur les droits humains.
- Accompagner la mise place du (ou des) centre(s) de gestion, selon le choix de structure organisationnelle arrêté par le gouvernement.
- Accompagner la conduite du changement tout au long du processus de réforme (promouvoir un processus de co-construction avec toutes les parties prenantes y compris les associations des femmes et de personnes vivant avec un handicap, prévoir des espaces de dialogue adéquates et inclusifs, etc.).

Activités liées au produit 1.2: Les besoins en emplois et compétences des administrations sont identifiés et adressés via la mise en place de parcours de formation adaptés, avec une attention portée aux questions d'égalité de genre et des droits humains.

Procéder au choix des institutions publiques pilotes. A part le ministère de la justice, des affaires islamiques et de la fonction publique directement impliqué, il paraît opportun de cibler le ministère des finances, du budget et du secteur bancaire, le ministère de la Solidarité de la Protection Sociale et de la promotion du genre et les points focaux pour l'égalité entre les hommes et les femmes (PFG) dans chaque ministère, en raison de l'avancement des travaux en matière de GRH, appuyés dans le cadre du projet PAGF²⁰. Ceci inclurait les fonctions « informatiques » présentes au sein de ces institutions. D'autres ministères, le gouvernorat d'Anjouan, et des communes pilotes pourraient être identifiés ultérieurement.

- Etablir le répertoire des métiers des institutions pilotes choisies, en adéquation avec leurs cadres organiques²¹, et appuyer l'élaboration des fiches d'emploi prioritaires.
- Préparer un formulaire et une guide de rédaction des fiches de poste et procéder à la rédaction des fiches de poste non discriminatoires en cohérence avec les fiches d'emploi prioritaires élaborées en tenant compte l'approche genre et l'approche basée sur les droits humains. Les agents publics en charge de la rédaction seront sensibilisés et formés à la rédaction de fiches de poste non-discriminatoires (à titre d'exemple, les fiches devront

¹⁷ Les bonnes pratiques en termes d'organisation de la GRHE consistent en la mise en place de structures à trois niveaux : central (direction centrale en charge des politiques et stratégies RH et de la mise en place d'outils de portée nationale), local (services RH plus légers d'appui au management de proximité et d'accueil des agents) et intermédiaire (un ou plusieurs centres de gestion armés par des agents professionnalisés en GRH et s'appuyant sur un SIRH). Ce dispositif est généralement complété par des instances collégiales. La loi statutaire de l'Union des Comores prévoit à ce titre plusieurs conseils (conseil supérieur de la fonction publique, conseil médical, etc.) qui restent à installer.

¹⁸ La direction centrale (DGFOP), les directions ou services RH ministériels, le (ou les) centres de gestion, les services RH déconcentrés et décentralisés et les directions en charge de la gestion de la solde du ministère des finances notamment.

¹⁹ Projet de décret portant réorganisation de la « GRHE », projets de cadres organiques du ministère, projets des textes d'attribution des compétences entre les différentes structures, etc.

²⁰ Le ministère a confirmé l'intérêt et la volonté d'entreprendre cette démarche.

²¹ L'élaboration des cadres organiques pour les fonctions « RH » du ministère de la justice, des affaires islamiques et de la fonction publique est prévue sous le produit 1.1. L'élaboration des cadres organiques du ministère des finances, du budget et du secteur bancaire est prévue dans le cadre du projet PAGF.

bannir tout vocabulaire sexiste, utiliser un langage neutre, intégrer de mentions non-discriminatoires tel que « À compétences égales notre structure étudie les candidatures sans aucune discrimination », etc.).

- Mener des activités de sensibilisation concernant le rôle des femmes et des jeunes dans les administrations publiques et leur participation à des postes de management, afin de promouvoir l'égalité de genre au sein des administrations ainsi que la participation des jeunes à la vie politique.
- Identifier activités visant l'égalité de genre et l'approche basée sur les droits humains suite à l'analyse approfondie des discriminations envers les femmes et les personnes vivant avec un handicap prévue sous le produit 1.1, afin d'y répondre au mieux.
- En cohérence avec les fiches d'emploi et de poste rédigées, identifier les compétences prioritaires à développer et structurer un programme de formation dans le domaine « GRH » et « informatique »²². La participation des femmes et des jeunes sera favorisée afin d'avoir une participation égalitaire et les formations incluront des modules spécifiques sur les thématiques de genre, de jeunesse et des droits humains.
Cette démarche, potentiellement longue et complexe, bénéficiera des synergies avec le projet PAGF qui intervient en appui à la structuration de la filière de formation initiale et continue en finances publiques, déjà opérationnelle au sein du Service Universitaire de Formation Permanente des Comores (SUFOP).
- Selon les avancements achevés sur les premières deux composantes de l'action, identifier les opportunités d'accompagnement à l'amélioration d'un ou plusieurs macro-processus de GRHE et initier un processus de réflexion stratégique et opérationnelle avec l'administration (i.e. gestion de la mobilité, du recrutement, de l'évaluation, etc.).

Activités liées au produit 1.3: **Une GRHE numérique est mise en place, permettant notamment un meilleur pilotage de la masse salariale en tenant compte l'approche genre et l'approche basée sur les droits humains.**

- Elaborer un schéma directeur informatique²³, incluant un plan d'action et une évaluation des compétences informatiques nécessaires à sa mise en œuvre en tenant compte l'approche genre.
- Concernant la mise en place du SIRH, développer une étude comparative entre la rénovation de l'applicatif existant GISE afin de pouvoir y rattacher les fonctionnalités GRH nécessaires et le déploiement d'une nouvelle solution pré-paramétrée disposant d'une fonctionnalité paie.
- Mener un exercice de recensement des agents de l'Etat, au niveau central, déconcentré et local, au début et à la fin de la mise en œuvre de l'action.
- En lien avec le travail de recensement, élaborer un manuel de procédures et procéder à la fiabilisation et unification des bases de données des agents publics en tenant compte l'approche genre et des droits humains.
- Procéder au choix de l'architecture informatique et accompagner son déploiement : rédaction du contrat d'assistance et support pour le SIRH, gestion du changement et formation du personnel à l'usage du système, prise en charge éventuelle d'une partie des coûts de licence/mise en place du logiciel.

3.3 Intégration des questions transversales

Protection de l'environnement et changement climatique

L'action ne sera pas tournée spécifiquement vers la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Résultats de l'examen préalable de l'évaluation environnementale stratégique (EES) (pertinents pour l'appui budgétaire et les interventions au niveau stratégique)

Il ressort de l'examen préalable de l'évaluation environnementale stratégique (EES) qu'aucune autre action n'est requise.

Résultats de l'examen préalable de l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) (pertinents pour les projets et/ou les interventions spécifiques dans le cadre d'un projet)

L'examen préalable de l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) a classé l'action en tant que catégorie C (aucune évaluation supplémentaire n'est nécessaire).

²² Recenser les agents à former, établir et formaliser un plan de formation, prioriser et sélectionner les apprenants, sélectionner et professionnaliser les formateurs, développer les programmes et les contenus pédagogiques, procéder au choix de l'opérateur de formation, mettre en place les formations et un système de suivi/évaluation.

²³ Priorisant les domaines « GRH » et « finances », à partir du plan de consolidation du système informatique (PCSI) du ministère des finances, du budget et du secteur bancaire financé par le PAGF.

Résultats de l'examen préalable de l'évaluation des risques climatiques (ERC) (pertinents pour les projets et/ou les interventions spécifiques dans le cadre d'un projet)

Il ressort de l'examen préalable de l'évaluation des risques climatiques (ERC) que cette action est à risque faible ou nul (aucune évaluation complémentaire n'est nécessaire).

Égalité entre les hommes et les femmes et autonomisation des femmes et des filles

Conformément aux codes du CAD sur l'égalité entre les hommes et les femmes de l'OCDE mentionnés à la section 1.1, cette action porte la mention G1. Cela implique que toutes les composantes opérationnelles de l'action devront répondre à certaines exigences de représentation du genre. Les questions d'égalité de genre seront approfondies au niveau quantitatif (recensement des agents) et qualitatif (analyse détaillée des discriminations envers les femmes dans la fonction publique²⁴), et seront particulièrement traitées au niveau du produit 1.2, via des activités spécifiques visant l'égalité de genre (sensibilisation et formation à la rédaction de fiches de poste non-discriminatoires, activités de sensibilisation concernant le rôle des femmes et des jeunes dans les administrations publiques et leur participation dans les postes de management, intégration de modules spécifiques sur les thématiques de genre dans les programmes de formations, participation égalitaire des femmes dans les programmes de formation). L'état de lieux initial concernant le rôle des femmes dans les administrations publiques permettra de mieux connaître les défis et les pratiques discriminatoires et de définir d'autres activités spécifiques pouvant y répondre.

Droits de l'homme

Des violations régulières des droits humains sont rapportées aux Comores. La société civile est peu structurée et joue un rôle marginal dans la vie politique du pays. Cette action contribuera à la promotion de la participation des femmes et des personnes concernées, titulaires des droits et des organisations de la société civile aux processus de consultation et décisionnel et, autant que possible, au renforcement du dialogue social entre administration et syndicats sur les droits et devoirs des agents publics visant la diminution des discriminations.

Par la suite, ces processus seront poursuivis afin d'encourager la participation dans la mise en œuvre de l'action, la transparence et redevabilité. De plus, l'action suivra le principe de ne laisser personne de côté ("Leave no one behind") en contribuant à mettre fin aux discriminations et à l'exclusion et de réduire les inégalités, ainsi comme « Ne pas nuire » (éviter d'exposer les gens à des risques supplémentaires par l'action).

Invalidité/Handicap

Conformément aux codes du CAD sur l'invalidité/le handicap de l'OCDE mentionnés à la section 1.1, cette action porte la mention D1. L'action ne sera pas tournée spécifiquement vers l'inclusion du handicap, mais une attention particulière sera portée à l'emploi des personnes vivant avec un handicap même si l'action ne sera pas tournée spécifiquement vers l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

L'action comprendra des activités liées à la collecte de données sur les besoins des personnes vivant avec un handicap et contribuera à l'intégration de l'inclusion et des besoins spécifiques dans les activités.

Réduction des inégalités

Des importantes inégalités existent entre îles et entre milieu rural et urbain. Les personnes vivant à Anjouan et Mohéli sont 8 et 6% plus susceptibles de vivre dans la pauvreté par rapport aux personnes vivant à Grande Comore. L'incidence de la pauvreté est plus faible à Moroni. Toutefois, selon le diagnostic pays 2019 de la Banque mondiale, les principaux moteurs de la pauvreté sont la taille des familles (la pauvreté des ménages augmente avec le nombre d'enfants), le secteur d'emploi (la pauvreté est plus élevée parmi les personnes travaillant dans l'agriculture) et le niveau d'éducation. Concernant l'égalité de genre, les femmes participent insuffisamment aux processus décisionnels à tous les niveaux. Malgré des dispositions légales favorables, les violences faites aux femmes, les abus sexuels et les mariages précoces restent élevés dans la pratique.

Cette action contribue à l'efficacité et la transparence des administrations publiques pour la mise en œuvre de politiques publiques plus inclusives, contribuant ainsi à la réduction des inégalités à tous les niveaux. L'action veut également promouvoir la participation active des femmes et des jeunes aux processus décisionnels.

Démocratie

²⁴ Prévue dans le cadre d'une évaluation technique plus large sur la gestion de la fonction publique aux Comores (Produit 1.1).

L'action vise spécifiquement l'efficacité des administrations publiques, un préalable à la promotion de la démocratie, de ses outils ou de la juridiction y-afférente. La clarification des rôles et missions des différentes structures en charge de la GRHE favoriseront aussi une transparence accrue dans le processus décisionnel à tous les niveaux, promouvant les principes démocratiques au détriment des pratiques de clientélisme et de corruption.

Sensibilité aux conflits, paix et résilience

L'action ne sera pas tournée spécifiquement vers la sensibilité aux conflits, la paix et la résilience. Toutefois, une administration plus efficace et transparente favorisera la mise en œuvre de politiques publiques plus pertinentes et inclusives et ceci, sur le moyen-long terme, pourrait bénéficier au développement d'une société plus prospère, égalitaire, résiliente et pacifique.

Réduction des risques de catastrophes

L'action ne sera pas tournée spécifiquement vers la réduction des risques de catastrophe. Toutefois, une meilleure organisation, efficacité et transparence des administrations favorisera la mise en œuvre des politiques publiques dans tous les domaines, y compris en réponse aux risques de catastrophes.

Autres considérations, le cas échéant

S/O

3.4 Risques et enseignements tirés

Catégorie	Risques	Probabilité (élevée/ moyenne/ faible)	Impact (élevé/ moyen/ faible)	Mesures d'atténuation
Planification, processus et systèmes	Faible volonté politique à mener des réformes en matière de réorganisation de l'état.	E	E	Approche coordonnée et dialogue sectoriel renforcé avec le gouvernement et les autres bailleurs (France, Banque mondiale, FMI, BEI, etc.). Dialogue politique art 8. Etude d'économie politique au démarrage de l'action. Approche opérationnelle flexible. Assistance technique pour la proposition d'architectures institutionnelles alternatives pour la GRHE.
Planification, processus et systèmes	Faible appropriation de la part du gouvernement du processus de numérisation (faible mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires, etc.) et	E	M	Approche coordonnée et dialogue sectoriel renforcé avec le gouvernement et les autres bailleurs (France, Banque mondiale, FMI, BEI, etc.). Accompagnement à la gestion du changement. Soutien renforcé des partenaires (projet PAGF, programme en préparation de l'AFD en appui au SI du ministère des

	risques annexes sur la durabilité du processus transformatif.			finances, possible intervention de la BEI, etc.).
Personnes et organisation	Faible appropriation de la part des autorités en conséquence d'éventuels changements suite aux élections politiques en 2024.	M	M	Approche coordonnée et dialogue sectoriel renforcé avec le gouvernement et les autres bailleurs. Démarrage de l'action après les élections. Approche opérationnelle flexible.
Personnes et organisation	Résistance au changement dans les institutions.	E	E	Etude d'économie politique au démarrage de l'action. Evaluation technique de la GRHE pouvant faire remonter les enjeux et mobiliser une partie de l'administration en faveur du changement. Approche opérationnelle flexible. Accompagnement à la conduite du changement tout au long du processus de réforme.
Personnes et organisation	Faible capacité des ressources humaines en charge de la GRHE pour la mise en œuvre des activités et des politiques.	E	M	Mise en place d'un programme de formation dans le domaine « GRH » et « informatique ». Assistance technique renforcée en appui à la mise en œuvre du projet.
Communication et information	Faible coordination entre les différentes initiatives en appui à la GRHE et à la numérisation des administrations.	M	M	Approche coordonnée et dialogue sectoriel renforcé avec les autres bailleurs, notamment avec le projet PAGF, l'AFD dans le cadre du programme en préparation en appui au SI du ministère des finances et avec la BEI dans le cadre de la possible intervention en cours d'indentification dans le domaine numérique.
Communication et information	Faible dialogue et participation ou résistance voir opposition pour des raisons politiques contre les éléments de centralisation, des autorités	E	M	Les autorités décentralisés et locales (notamment gouvernorats et communes) font partie du groupe cible de l'action. Le dialogue continu dans le cadre de l'action assurera la coordination et la participation des administrations à tous les niveaux.

	décentralisées et locales dans le processus.			Plus largement l'UE considère l'approche territoriale comme la stratégie de base pour favoriser le développement local aux Comores. Cela permettra de renforcer les relations avec les autorités locales, la communication et la compréhension mutuelle au bénéfice notamment de cette action.
Communication et information	Faible engagement des parties prenantes sur les questions d'égalité de genre et mise en place de pratiques discriminatoires.	M	M	<p>Analyse approfondie des discriminations envers les femmes, prévue au démarrage de l'action.</p> <p>Inclusion des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans la logique d'intervention, via des activités de sensibilisation et formation.</p> <p>Dialogue continu pour assurer l'engagement de toutes les parties prenantes et faciliter l'appropriation.</p>
Communication et information	Engagement limité en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'autonomisation des femmes, de l'approche fondée sur les droits humains et des personnes vivant avec un handicap de la part des institutions ciblées.	M	M	L'action fournira des moyens suffisants pour travailler avec les institutions et les acteurs ciblés, sur l'importance de l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes, de l'approche fondée sur les droits humains et des droits des personnes vivant avec un handicap.

Enseignements tirés:

- Une étude d'économie politique au démarrage de l'action permettra d'identifier les intérêts et les personnes ressources, ainsi que les coalitions à renforcer dans un domaine très politique tel que la réforme de la GRHE.
- Un recensement des agents de l'Etat s'avère également utile afin de pallier au manque d'information de la part des administrations concernant leurs propres effectifs.
- Une évaluation technique de la GRHE et le recensement des agents de l'Etat permettront d'identifier clairement les enjeux et les besoins de modernisation, ce qui permettra de favoriser la mobilisation d'une partie de l'administration en faveur du changement.
- Un accompagnement à la conduite du changement tout au long du processus de réforme est nécessaire pour favoriser l'appropriation de l'action de la part des administrations.
- Un programme de renforcement des capacités/de formation et une assistance technique renforcée sont nécessaires pour pallier les faibles capacités des administrations comoriennes dans la préparation et mise en œuvre des politiques publiques.
- La logique d'intervention devra prendre en compte les particularités du contexte comorien et de sa structure institutionnelle, notamment suite aux « nouvelles » dispositions de la révision constitutionnelle de 2018 entraînant une perte d'autonomie des îles ainsi que d'autres changements politiquement sensibles.

Les réformes et les changements en matière de gestion de la fonction publique peuvent être complexes et longs. Il est primordial de bâtir sur les progrès déjà entrepris par des institutions pilotes, avant d'élargir l'approche à toute l'administration publique. Il convient de promouvoir une approche pragmatique, réaliste et flexible, capable d'adapter l'action aux intérêts et opportunités du moment tout en restant attentif à toute tentative de manipulation politique.

- Il est indispensable d'assurer la complémentarité des différentes interventions en appui à la GRHE et à la numérisation des administrations (PAGF, programme en préparation de l'AFD en appui à la promotion du numérique au ministère des finances, possible intervention de la BEI en phase d'identification, etc.).

3.5 Logique d'intervention

Les axes d'intervention de l'action sont, tels que définis au point 3.1 :

- Le processus de réorganisation de la GRHE est lancé, les rôles et missions des diverses institutions au niveau central, insulaire et local sont clarifiés.
- Les besoins en emplois et compétences des administrations sont identifiés et adressés via la mise en place de parcours de formation adaptés, avec une attention portée aux questions d'égalité de genre.
- Une GRHE numérique est mise en place permettant notamment un meilleur pilotage de la masse salariale.

La logique d'intervention sous-jacente pour cette action est :

SI l'économie politique dans le domaine de la GRHE est mieux comprise, les intérêts, les acteurs et les coalitions identifiées **ET** que la volonté politique d'avancer dans la réforme du domaine reste forte, tel qu'exprimé lors de la phase de formulation de cette action.

SI une nouvelle architecture institutionnelle pour la GRHE aux Comores est définie sur la base d'une évaluation technique et en cohérence avec les nouvelles dispositions constitutionnelles, **SI** les administrations sont accompagnées dans la conduite du changement tout au long du processus de réforme **ET** que cette nouvelle organisation est validée et arrêtée juridiquement par le gouvernement.

SI les rôles et responsabilités des chaque structure en charge de la GRHE sont clarifiés, au niveau central, insulaire et local **ET** que ces structures sont dotées des ressources nécessaires au déroulement de leurs fonctions.

ALORS la première étape nécessaire à la réorganisation de l'Etat dans le domaine de la GRHE sera accomplie, permettant une **gestion renforcée de la GRHE** à travers plus de clarté des rôles et responsabilités des différentes structures ainsi que des agents impliqués dans le domaine.

Ensuite,

SI un travail de fonds sur la définition et la description des emplois et des compétences est finalisé, en se concentrant lors d'une phase initiale sur quelques institutions pilotes représentatives, **SI** les mécanismes permettant aux agents de poursuivre l'exercice au sein d'autres institutions, directions ou services sont en place **ET** que les acteurs impliqués s'approprient de cette démarche.

SI les compétences prioritaires identifiées sont acquises dans le cadre d'un programme de formation **ET** que le gouvernement s'engage à rendre ces formations pérennes.

SI les enjeux d'égalité de genre et de promotion de la jeunesse dans la fonction publique comorienne sont bien compris, les acteurs sensibilisés et formés **ET** qu'ils s'investissent, par la suite, dans la promotion du rôle de la femme et des jeunes dans les administrations publiques et dans les postes de management.

ALORS les **administrations gagneront en productivité** et auront accompli la première étape nécessaire au développement des macro-processus de GRH qui devront suivre (gestion de la mobilité, des recrutements, des évaluations, etc.). Elles auront aussi acquis les capacités et outils nécessaires à la promotion du rôle des femmes et des jeunes dans la vie politique.

Enfin,

SI des études et analyses approfondies sont faites par rapport à la mise en place du SIRH le plus approprié pour les Comores **ET** qu'un choix clair est arrêté par le gouvernement.

SI, sur la base d'un recensement des agents de l'Etat, un programme de fiabilisation des bases de données des agents est établi, la fiabilisation et unification des bases de données est finalisée **ET** que ces informations fiabilisées sont effectivement intégrées au SI.

SI le SIRH choisi est déployé et les équipes en charge de son utilisation sont formées et accompagnées au changement **ET** que le gouvernement s'engage à assurer la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en place et maintenance de ce système.

ALORS l'administration aura accompli des importantes avancées en matière de **GRHE numérique**, pour plus d'efficacité et transparence. La gestion numérique des ressources humaines et la fiabilisation des données permettront également de **mieux maîtriser la masse salariale**.

En conclusion,

Une administration mieux structurée en matière de GRHE, avec des rôles et responsabilités claires à tous les niveaux, capable de mieux identifier ses besoins en emplois et compétences et de mettre en place les formations nécessaires afin d'y répondre, attentive aux questions de genre et de jeunesse, et mieux numérisée, favorisera une gestion plus efficace, transparente et inclusive des ressources humaines de l'Etat.

Plus largement, cette action contribuera donc au renforcement des administrations publiques comoriennes, pour une action publique plus efficace au service des citoyens.

3.6 Matrice du cadre logique

Résultats	Chaîne des résultats (a): Principaux résultats attendus (10 au maximum)	Indicateurs (a): (au moins un indicateur par résultat attendu)	Valeurs de référence (valeurs et années)	Valeurs cibles (valeurs et années)	Sources de données	Hypothèses
Impact	Renforcer la qualité des services offerts par les administrations publiques aux citoyens des Comores.	1 Index CPIA ²⁵ : indicateur « Qualité de l'administration publique »	1 2019 : 2.0	1 2027 : 2.8 ²⁶	1 Rapport CPIA Banque mondiale	<i>Non applicable</i>
Réalisation/Effet 1	La gestion des ressources humaines de l'Etat (GRHE) aux Comores est plus efficace, transparente et inclusive.	1.1 Niveau d'efficacité de la GRHE aux Comores (de 1 : très faible à 5 : satisfaisante) (ventilé au niveau géographique: nationale ou locale) 1.2 Masse salariale/recettes fiscales (%) 1.3 Proportion de femmes occupant des postes de direction dans la fonction publique d'Etat (indicateur ODD 5.5.2.) (ventilé par zone géographique: nationale ou locale) 1.4 Degré de fiabilité des bases de données des agents publics (de 1 : pas du tout à 5 :entièrement) (ventilé par	1.1 2024 : A définir 1.2. 2022 : 61.6% 1.3 2024 : A définir 1.4 2024 : 1 ²⁷	1.1 2027 : A définir 1.2 2027 : 50% ²⁸ 1.3 2027 : A définir 1.4 : 4	1.1 Evaluation technique du fonctionnement de la fonction publique ²⁹ 1.2 Lois de finances, rapports d'exécution budgétaire 1.3 Recensement des agents de l'Etat ³⁰ 1.4 Evaluation technique du fonctionnement de la fonction	Volonté politique à mener des réformes en matière de réorganisation de l'Etat en cohérence avec les dispositions de la révision constitutionnelle de 2018

²⁵ Évaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA), Banque mondiale.

²⁶ Moyenne en Afrique Sub-Saharienne (source : CPIA 2019).

²⁷ A l'état actuel, les informations dans les bases de données des agents ne sont pas fiabilisées, les saisies sont faites de façon non-sécurisée, les processus ne sont pas harmonisés et les quatre fichiers de la fonction publique ne sont pas encore fusionnés.

²⁸ Objectif du gouvernement avant la pandémie COVID (source : FMI, rapport sur la gestion de la masse salariale, 2022).

²⁹ Prévue dans le cadre de cette action.

³⁰ Prévu dans le cadre de cette action.

		zone géographique: nationale ou locale)			publique	
Produit 1 lié à la réalisation 1	1.1 Une réorganisation de la GRHE et de l'architecture institutionnelle des administrations publiques est promue.	1.1.1 Nombre d'institutions publiques disposant de propositions de nouveaux cadres organiques (ou améliorés) avec le soutien de l'UE (ventilé par zone géographique: nationale ou locale)	1.1.1 2024 : 0	1.1.1 2027 : 2	1.1.1 Cadres organiques, rapports de S/E du projet	Véritable engagement des institutions pilotes et ouverture au changement
		1.1.2 Nombre des directions/services disposant de textes d'attribution de compétences cohérentes avec les « nouvelles » dispositions constitutionnelles avec le soutien de l'UE	1.1.2 2024 : 0	1.1.2 2027 : A définir	1.1.2 Textes d'attribution, Rapports d'avancement de l'intervention financée par l'UE	Participation des autorités décentralisées et locales dans le processus décisionnel
		1.1.3 Nombre des textes réglementaires révisés/mis à jour avec le soutien de l'UE	1.1.3 2024 : 0	1.1.3 2027 : A définir	1.1.3 Textes d'attribution, Rapports d'avancement de l'intervention financée par l'UE	
Produit 2 lié à la réalisation 1	1.2 Les compétences des administrations publiques, y compris celles portant les questions de genre, sont améliorées.	1.2.1 Nombre d'institutions publiques appuyées dans le processus de gestion des emplois et des compétences (ventilé par zone géographique: nationale ou locale)	1.2.1 2024 : 0	1.2.1 2027 : 2	1.2.1 Rapports d'avancement de l'intervention financée par l'UE	Engagement des parties prenantes sur les questions d'égalité de genre
		1.2.2 Nombre de nouvelles fiches de poste rédigées de façon non-discriminatoire avec le soutien de l'UE (ventilé par zone géographique: nationale ou locale)	1.2.2 2024 : 0	1.2.2 2027 : A définir	1.2.2 Fiches de poste	Forte collaboration avec le projet PAGF pour la structuration des programmes de formation
		1.2.3 Nombre de personnes qui ont bénéficié d'interventions d'Enseignement et Formation	1.2.3 2024 : 0	1.2.3 2027 : A définir H : X ; F : X	1.2.3 Liste de stagiaires, Rapports	

		<p>Professionnelle (EFP)/de développement des compétences en établissement ou sur le lieu de travail soutenues par l'UE (indicateur GERF 2.14a) (ventilé par sexe, tranche d'âge et par zone géographique: nationale ou locale)</p> <p>1.2.4 Nombre de personnes qui ont bénéficié d'interventions d'Enseignement et Formation Professionnelle (EFP)/de développement des compétences <u>pour la numérisation</u> en établissement ou sur le lieu de travail soutenues par l'UE (indicateur GERF 2.14b) (ventilé par sexe, tranche d'âge et par zone géographique: nationale ou locale)</p>	1.2.4 2024 : 0	<p>Tranches d'âge :X Niveau national : X Niveau local : X</p> <p>1.2.4 2027 : A définir H : X ; F : X Tranches d'âge :X Niveau national : X Niveau local : X</p>	d'avancement de l'intervention financée par l'UE	
Produit 3 lié à la réalisation 1	1.3 La numérisation de la GRHE est renforcée.	<p>1.3.1 État des systèmes et de services de e-gouvernance (indicateur OPSYS).</p> <p>1.3.2 État de réalisation de la base de données des agents publics</p>	<p>1.3.1 2024 : Les systèmes et de services de e-gouvernance n'existent pas</p> <p>1.3.2 Une base de données numérique des agents publics n'existe pas</p>	<p>1.3.1 2027 : Les systèmes et de services de e-gouvernance sont établis et/ou améliorés avec le soutien de l'UE</p> <p>1.3.2 Une base de données numérique des agents publics est fonctionnelle</p>	<p>1.3.1 : Rapports d'avancement de l'intervention financée par l'UE</p> <p>1.3.2 Rapports d'avancement de l'intervention financée par l'UE</p>	<p>Avancement des travaux prévus dans le cadre du plan de consolidation su SI (PCSI) du ministère des finances, du budget et du secteur bancaire</p> <p>Forte coordination avec les autres partenaires impliqués dans le domaine (AFD, BAD, BEI, Banque</p>

		1.3.3 État de réalisation du schéma directeur informatique	1.3.3 Un schéma directeur informatique n'est pas disponible	1.3.3 Un schéma directeur informatique est finalisé et décliné en plan d'action	1.3.3 Rapports d'avancement de l'intervention financée par l'UE	Mondiale notamment)
--	--	--	---	---	---	---------------------

4 MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

4.1 Convention de financement

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

4.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, durant laquelle les activités décrites à la section 3 seront réalisées et les contrats et conventions correspondants mis en œuvre, est de 60 mois (y inclus la période de contractualisation) à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement. La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, dans des cas d'urgence justifiés.

4.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

Sans objet.

4.4 Modalités de mise en œuvre

La Commission veillera au respect des règles et procédures pertinentes de l'UE pour l'octroi de financements à des tiers, notamment des procédures de réexamen s'il y a lieu, ainsi qu'à la conformité de l'action avec les mesures restrictives de l'UE³¹.

4.4.1 Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution

La présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec une entité sélectionnée par les services de la Commission au moyen des critères suivants :

- Expérience dans la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets dans le même domaine de l'action, y-compris aux Comores.
- Capacité opérationnelle avérée pour la gestion des fonds délégués de l'UE.
- Présence établie aux Comores, justification établie de capacités de gestion et de logistique.
- Capacité démontrée à coordonner avec divers intervenants (autorités nationales, autorités locales, partenaires au développement, autres acteurs de développement, société civile, partenaires économiques, etc.).

La mise en œuvre par cette entité implique tous les produits :

1.1 Le processus de réorganisation de la GRHE est lancé, les rôles et missions des diverses institutions au niveau central, insulaire et local sont clarifiés.

1.2 Les besoins en emplois et compétences des administrations sont identifiés et adressés via la mise en place de parcours de formation adaptés, avec une attention portée aux questions d'égalité de genre.

1.3 Une GRHE numérique est mise en place permettant notamment un meilleur pilotage de la masse salariale.

4.4.2 Passage d'un mode de gestion indirecte à une gestion directe (et vice versa) en raison de circonstances exceptionnelles (une deuxième option alternative)

Au cas où la modalité privilégiée mentionnée au paragraphe 4.4.1 (Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution) ne pouvait pas être mise en œuvre en raison de circonstances indépendantes de la volonté de la Commission, la présente action pourrait être mise en œuvre en gestion directe (marchés publics).

³¹ www.sanctionsmap.eu. Veuillez noter que la carte des sanctions est un outil informatique permettant de répertorier les régimes de sanctions. Les sanctions résultent d'actes législatifs publiés au Journal officiel (JO). En cas de divergence entre les actes juridiques publiés et les mises à jour sur le site internet, c'est la version du JO qui fait foi.

4.5. Critères d'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

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

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique sur la base de l'urgence ou de l'indisponibilité des services sur les marchés des pays ou territoires concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés où l'application des règles d'éligibilité rendrait impossible ou excessivement difficile la réalisation de cette action (article 28, paragraphe 10, du règlement IVCDI – Europe dans le monde).

4.6. Budget indicatif

Composantes budgétaires indicatives ³²	Contribution de l'Union (montant en EUR)
OS1 - La gestion des ressources humaines de l'Etat (GRHE) aux Comores est plus efficace, transparente et inclusive	2 000 000
Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution –voir 4.4.1	2 000 000
Évaluation – voir section 5.2	0
Audit – voir section 5.3	0
Totaux	2 000 000

4.7 Structure organisationnelle et responsabilités

La gestion et la coordination sectorielle de l'action seront concrétisées par :

Un dispositif de pilotage. Le comité de pilotage (COPIL) se réunira au moins une fois par an pour discuter des questions stratégiques et fournir des orientations pour relever les défis de mise en œuvre de l'action. La composition et le mandat du comité de pilotage seront définis par la Délégation de l'UE et les partenaires de mise en œuvre lors de la signature des contrats. Ceux-ci incluront de manière non limitative : le ministère de la justice et de la fonction publique et notamment la direction générale de la fonction publique (DGFP) ainsi que les services RH déconcentrés, le ministère des finances, du budget et du secteur bancaire (et son centre informatique), autres ministères sectoriels, institutions déconcentrées et décentralisées (gouvernorats des îles et communes) et leurs directions ou services en charge de la GRH en particulier, la société civile dont les syndicats, les partenaires techniques et financiers, la Délégation de l'UE et le(s) partenaire(s) de mise en œuvre. Ce dispositif de coordination et de dialogue favorisera les principes d'appropriation et d'harmonisation, d'alignement, de responsabilité mutuelle et de gestion axée sur les résultats.

Un dispositif de mise en œuvre des opérations. Une réunion mensuelle/trimestrielle sera organisée entre la Délégation de l'UE et le(s) partenaire(s) de mise en œuvre, afin de mettre en place un suivi rapproché des activités, aligner les activités avec le dialogue politique et sectoriel et assurer la coordination avec les autres partenaires techniques et financiers.

Dans le cadre de sa prérogative d'exécution du budget et afin de préserver les intérêts financiers de l'Union, la Commission peut participer aux structures de gouvernance susmentionnées mises en place pour régir la mise en œuvre de l'action et peut signer ou s'engager dans des déclarations conjointes, dans le but de renforcer la visibilité de l'Union et de sa contribution à la présente action et d'assurer une coordination efficace.

4.8 Conditions préalables

S.O

³² Remarque: le texte final sur l'audit/la vérification dépend du résultat des discussions en cours sur la mise en commun des financements dans (une ou un nombre limité de) décision(s) et de la gestion financière ultérieure, c'est-à-dire pour la conclusion des contrats d'audit et des paiements.

5 MESURE DES PERFORMANCES

5.1 Suivi et rapports

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire chargé de la mise en œuvre. À cette fin, le partenaire chargé de la mise en œuvre met en place un système permanent de suivi interne, technique et financier de l'action et élabore régulièrement des rapports d'avancement (au moins annuels) et des rapports finaux. Chaque rapport fournit un compte rendu précis de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements introduits, ainsi que du degré d'obtention de ses résultats (Produits et réalisations directes) mesurés par les indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique (pour la modalité du projet) et la liste de stratégie, de politique ou de plan d'action du partenaire (pour l'appui budgétaire).

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

Rôles et responsabilités en matière de collecte, d'analyse et de suivi des données:

Le suivi technique et financier quotidien repose sur un processus permanent géré par le(s) partenaire(s) de mise en œuvre, en accord avec la Délégation de l'UE. Le suivi sera basé sur les indicateurs de la matrice du cadre logique, ventilés, dans la mesure du possible, par sexe et âge (minimum). Pour cela, les indicateurs de l'UE, des ODD de l'Agenda 2030 et les indicateurs du plan d'action sur l'égalité des sexes (GAP III, 2021-2025) seront privilégiés. La collecte des données sera responsabilité de(s) partenaire(s) de mise en œuvre et les données mises à jour devront être intégrées dans les rapports d'avancement et dans les rapports finaux.

Tous les suivis et rapports évalueront la manière dont l'action tient compte du principe d'égalité entre les hommes et les femmes, d'une approche fondée sur les droits humains et des droits des personnes vivant avec un handicap, y compris l'inclusion et la diversité. Les indicateurs sont désagrégés au moins par sexe et par âge, et par incapacité si possible.

5.2 Évaluation

Compte tenu de la nature de l'action, une évaluation finale sera effectuée pour la présente action, ou une de ses composantes dans le cadre d'un contrat avec la Commission.

Elle sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques), en tenant compte en particulier du fait qu'il s'agit d'une action visant l'amélioration de la gestion de la fonction publique comorienne, domaine sensible politiquement. De plus, il s'agit d'une première étape préalable au développement d'autres processus de GRHE, ciblant des institutions pilotes en vue d'élargir par la suite l'approche à d'autres institutions publiques.

La Commission informera le partenaire de mise en œuvre au moins 1 mois avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire chargé de la mise en œuvre collabore de manière efficace et effective avec les experts chargés de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et des documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et aux activités du projet.

Les rapports d'évaluation peuvent être communiqués aux partenaires et aux autres principales parties prenantes, en application des bonnes pratiques en matière de communication des évaluations. Le partenaire chargé de la mise en œuvre et la Commission analysent les conclusions et les recommandations des évaluations et, le cas échéant, apportent les adaptations nécessaires.

Toutes les évaluations analyseront la manière dont l'action prend en considération une approche basée sur les droits humains ainsi que la manière dont elle participe à l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes. L'expertise sur les droits humains et l'égalité de genre sera assurée par les équipes d'évaluation.

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

5.3 Audit et vérifications

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

6 COMMUNICATION STRATÉGIQUE ET DIPLOMATIE PUBLIQUE

Pour le cycle de programmation 2021-2027, une nouvelle approche pour la mise en commun, la programmation et le déploiement des ressources en matière de communication stratégique et de diplomatie publique sera adoptée.

Conformément au document «[Communiquer et accroître la visibilité de l'UE –Orientations relatives aux actions extérieures](#)», publié en 2022, la communication et la visibilité de l'UE reste une obligation juridique pour toutes les actions extérieures financées par l'Union, afin de faire connaître le soutien de l'Union européenne à leur travail auprès des publics concernés, notamment en utilisant l'emblème de l'Union et une brève déclaration de financement, sur tous les supports de communication liés aux actions concernées. Cette obligation s'applique de la même manière, que les actions concernées soient mises en œuvre par la Commission, des pays partenaires, des contractants, des bénéficiaires de subventions ou des entités chargées de l'exécution telles que les agences des Nations unies, les institutions financières internationales et les agences des États membres de l'Union.

Cependant, les documents d'action des programmes sectoriels spécifiques ne sont en principe plus tenus de prévoir des activités de communication et de visibilité sur les programmes concernés. Ces ressources seront prévues dans des facilités de coopération établies par des documents d'action de mesures d'accompagnement, permettant aux délégations de planifier et mettre en œuvre des activités de communication stratégique et de diplomatie publique pluriannuelles avec une masse critique suffisante pour être efficaces à l'échelle nationale.

Annexe 1 RAPPORT DANS OPSYS

Une intervention primaire (projet/programme) est un ensemble cohérent d'activités et de résultats structurés dans un cadre logique visant à apporter un changement ou un progrès en matière de développement. La détermination du niveau de l'intervention primaire permettra:

d'articuler les actions ou les contrats en fonction d'une chaîne des résultats attendus et de leur permettre ainsi d'assurer un suivi et un compte rendu efficaces des performances;

de différencier ces actions ou contrats de ceux qui ne produisent pas de résultats en matière de développement directement mesurables, définis comme des entités de soutien (c'est-à-dire des audits, des évaluations);

de disposer d'une cartographie complète et exhaustive de toutes les actions et de tous les contrats porteurs de résultats.

Les interventions primaires sont indiquées lors de la conception de chaque action par le service responsable (délégation ou unité opérationnelle du siège).

Le niveau de l'intervention primaire choisi peut être modifié (directement dans OPSYS) et la modification ne constitue pas une modification du document d'action.

Le niveau d'intervention pour la présente action est indiqué comme (cochez l'une des quatre options suivantes);

Niveau Action (appui budgétaire, financement mixte)		
<input type="checkbox"/>	Action individuelle	Action présente: tous les contrats pour cette action
Niveau Groupe d'actions (cas complémentaires, différentes phases d'un même programme)		
<input type="checkbox"/>	Groupe d'actions	S.O
Niveau Contrat		
<input checked="" type="checkbox"/>	Contrat individuel 1	S.O
<input type="checkbox"/>	Contrat individuel 2	S.O
	(...)	
Niveau Groupe de contrats (série de devis-programmes, cas où une action comprend par exemple quatre contrats et où deux d'entre eux, un contrat d'assistance technique et une convention de contribution, visent les mêmes objectifs et se complètent)		
<input type="checkbox"/>	Groupe de contrats 1	S.O