

1. ANALYSE DE LA SITUATION ET CONTEXTE

Les missions de maintien de l'ordre et de la sécurité intérieure aux Comores ont été au centre du conflit des compétences entre l'Union et les îles autonomes, ce qui a contribué à provoquer la récente crise séparatiste d'Anjouan et le conflit armé, nécessitant l'intervention militaire régionale « opération démocratie aux Comores ». Le transfert de ces compétences au gouvernement de l'Union, qui constitue la pierre angulaire de la récente réforme constitutionnelle, adoptée par référendum, est destiné à remédier à cette situation. Dans ce cadre, il est envisagé la création d'une police nationale, placée sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur. Il s'agit donc de mettre sur pied, tant sur les plans conceptuel et politique que ceux de l'efficacité opérationnelle sur l'ensemble du territoire et la qualité de ses interventions auprès de la population, une force nationale de police véritablement nouvelle.

2. JUSTIFICATION DU PROGRAMME

Les dysfonctionnements antérieurs de la police, la confusion entretenue par les autorités séparatistes entre mission de police et mission de l'armée, le manque de préparation aux missions de police et la persistance de certaines pratiques se traduisent par des violations des droits humains des citoyens. L'absence dans la quasi-totalité du territoire des services de police compromet aussi l'efficacité de l'appareil judiciaire, alimentant ainsi les germes du conflit par le sentiment d'iniquité et d'insécurité qu'elle génère.

A la lumière de ces constatations, le plan prioritaire, dans son domaine d'intervention prioritaire 1, à savoir la sécurité et la stabilité, indique l'impérieuse nécessité de restructurer et de renforcer les capacités du secteur de la sécurité, dont bien entendu la police. Il s'agit de plusieurs volets. Ainsi, il y a besoin de renforcer les structures de commandement et de contrôle et de réhabiliter l'infrastructure nécessaire, afin de permettre un fonctionnement efficace. Il y a également besoin d'équiper convenablement la force de police et, ce qui est vital, la former à sa mission surtout en termes de droits de l'homme. Sans une telle restructuration et renforcement, la force de police redeviendra inefficace, largement absente, contribuera à créer et entretenir l'insécurité et l'instabilité générales. Ceci rouvrira la porte aux autres forces de sécurité, à savoir la gendarmerie et l'armée, plus lourdement armées et ayant au départ une mission fondamentalement différente de celle d'une police conventionnelle, d'entrer en contact direct et constant avec les membres de la population. Basé sur les expériences du passé, une telle situation serait loin d'être favorable à l'atténuation des tensions sociales et politiques, donc à la consolidation de la paix.

3. DEMARCHE DU PROGRAMME

Le projet a pour but d'appuyer la réorganisation de la police comorienne en une force unique, disposant d'une couverture territoriale couvrant toutes les îles de l'Union, équipée et formée pour devenir une agence de protection des habitants du pays. Il vise en même temps l'adoption d'une politique nationale de sécurité, l'harmonisation des pratiques de police dans tout le territoire, le flux d'information de sécurité et le développement d'un service de police de qualité, qui deviendra un facteur d'apaisement social de première importance.

La restructuration de la police nationale constitue un pas essentiel vers la cohésion et l'unité nationales. Elle participe à la mise en œuvre concrète du nouveau dispositif institutionnel et de ce fait contribue à la consolidation de la paix aux Comores ainsi qu'à l'émergence d'une police nationale républicaine et

responsable. Le projet vise aussi à renforcer la gouvernance démocratique de la force de police – un plan stratégique sera développé, adopté en Conseil des Ministres et discuté en Parlement. Ceci va dans le sens de renforcer le fonctionnement des institutions et pratiques démocratiques.

Plus spécifiquement, les activités du projet porteront principalement sur : l'élaboration et adoption d'un plan stratégique de développement de la police nationale, l'élaboration et mise en œuvre d'un plan de sécurité (en coordination avec et faisant partie intégrante du plan national de sécurité et justice envisagé dans le cadre du projet réforme du secteur de la sécurité), le renforcement des Directions Nationale de la Sûreté et la Police en matière de planification stratégique, de gestion financière et de ressources humaines, en communication et en équipement, le développement d'un avant projet de loi régissant la mission, les compétences et l'organisation de la Police nationale ainsi que les compétences de l'union et des autorités insulaires en matière de sécurité intérieure, la formation, avec appui en matériel pédagogique moderne, de tous les membres de la force dans les différents domaines d'intervention, en droits de l'homme et en gestion, la réhabilitation des infrastructures et la modernisation des équipements des commissariats centraux de Moroni, Mutsamudu et Fomboni.

Les résultats attendus seront un renforcement de la gouvernance et de la direction de la police nationale, la modernisation du cadre légal, la formation adéquate et appropriée du personnel afin de fournir des services de sécurité de qualité aux habitants et protéger leurs droits humains, et un renforcement de la présence et de l'efficacité de la police sur tout le territoire national.

Durabilité du Programme :

En effet, les réformes sécuritaires et les initiatives de renforcements des capacités techniques et opérationnelles prévues dans le cadre du présent projet sont de nature à prévenir les conflits et les entreprises de déstabilisation récurrentes aux Comores. Le projet sera mis sous la responsabilité du Ministère de l'intérieur et de l'information. Le présent projet s'inscrit dans cette perspective très vaste de réforme sécuritaire et prévoit l'élaboration d'un plan stratégique nationale ainsi que l'appui à l'élaboration et l'approbation d'une loi régissant la police nationale. L'organisation d'une consultation nationale, dès le démarrage du projet est de nature à bâtir un consensus sur les réformes structurelles envisagées au niveau de la police. Ces options et l'approche participative adoptée pour la formulation dudit projet laissent présager un leadership national effectif dans sa mise en œuvre, garantissant ainsi une appropriation nationale optimale.

4. ARRANGEMENTS DE GESTION ET DE COORDINATION

Les principaux partenaires impliqués dans la coordination et la gestion du programme seront le Ministère de l'Intérieur et de l'Information, la Direction Générale de la Police Nationale, le comité technique national du programme composé de hauts cadres des forces de sécurité, un expert international en sécurité, justice et droits humains et le bureau du pays PNUD. Ils seront appuyés par le Commissariat à la Solidarité et à la Promotion du Genre pour la contrepartie nationale et le Secrétariat FCP et bénéficieront de l'expertise technique ponctuelle du BCPR. Sur le plan politique, le projet sera appuyé par le Cabinet du Président de l'Union et sera mis en œuvre en étroite coordination avec la Commission nationale de réforme de la sécurité et de la justice et son équipe technique, créés dans le cadre du projet FCP portant sur la réforme du secteur de la sécurité.

Quant aux capacités de mise en œuvre, il est à noter que le bureau de pays PNUD dispose d'un réseau bien consolidé et des connaissances avérées dans les champs d'action du projet. La Direction Générale de

la Police nationale dispose des cadres de haut niveau dans l'ensemble des domaines d'intervention du projet, formés dans les écoles spécialisées à l'étranger qui seront déployés pour l'exécution des activités du projet. En tant qu'agent gouvernemental d'exécution, la Direction Générale de la Police nationale veillera à la bonne gestion des ressources et à l'obtention des résultats escomptés dans les délais, en étroite collaboration avec le point focal de la mise en œuvre qui sera l'expert international en sécurité et justice..

La gestion quotidienne se fera principalement par l'expert international précité, encadré par le Secrétariat FCP, la Commission nationale de réforme de la sécurité et la justice et son équipe technique, le comité technique du programme et le Commissariat à la Solidarité. En tant qu'agence récipiendaire, le bureau pays du PNUD, à travers son Joint Support Office, sera responsable des transactions financières et autres achats.

5. SUIVI ET EVALUATION

L'équipe de gestion du programme sera chargée d'assurer la mise en œuvre du plan de suivi-évaluation ci- dessous présenté.

Tableau 1. Résumé du plan de suivi-évaluation

Activités de gestion	But	Contenu	Fréquence
Plan de mise en œuvre	Élaborer un plan d'activités et de ressources pour les deux années du projet.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revue des paramètres du projet ✓ Plan de gestion détaillé ✓ Appréciation des conditions critiques ✓ Liste des indicateurs qui serviront à la mesure de l'atteinte des résultats ✓ Budget prévisionnel révisé 	Au maximum, deux mois après le début du projet; mise à jour au cours de la 2 ^{ème} année.
Journal des risques	Fournir une archive d'information sur les risques, leur analyse, les contre-mesures et leur statut	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Brève description du risque ✓ Type de risque ✓ Commentaires (sur impact, probabilité, proximité et contre-mesure(s)) ✓ Qui est désigné pour surveiller le risque ✓ Qui a signalé le risque ✓ Date de la dernière mise à jour ✓ État actuel 	Toujours quand un risque se présente.
Journal des problèmes	Saisir et suivre la situation de tous les problèmes du projet dès leur apparition.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Brève description du problème ✓ Type de problème de projet (une demande de changement, un problème général tel qu'une question, une déclaration ou une préoccupation) ✓ Qui a signalé le problème ✓ Date de la dernière mise à jour ✓ État actuel 	Toujours quand un problème se présente
Plan de travail annuel	Planifier les activités annuelles	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de mise en œuvre révisé et sommaire des activités prévues ✓ Chronogramme d'activités annuelles. 	Au début du projet à la soumission du rapport annuel
Rencontre du Comité technique de pilotage	<ul style="list-style-type: none"> • Faire le bilan du projet • Assurer la collaboration des partenaires à la mise en œuvre des activités du projet. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analyse et approbation du plan de mise en œuvre. ✓ Analyse et bilan des plans de travail de l'année ✓ Approbation du nouveau plan de travail annuel révisé. ✓ Recommandations en vue d'optimiser les effets du projet. 	Au moins une fois par semestre
Rapports trimestriels	Faire le bilan des activités trimestrielles	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sommaire des activités. ✓ Rapports financiers. 	Trimestriel
Rapport annuel	Faire état de l'avancement du projet au Comité de pilotage et ajuster le plan de mise en œuvre et le budget.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de mise en œuvre mis à jour ✓ Budget global révisé ✓ État d'avancement du PNDDR 	À la fin de chaque année

Activités de gestion	But	Contenu	Fréquence
Rapport à mi-parcours	Faire le bilan des activités sur la base du plan de travail annuel.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sommaire des activités. ✓ Progrès réalisés ✓ Leçons tirées. ✓ Rapports financiers. 	À mi-parcours du programme
Rapport final	Faire état de la livraison des extrants et de l'atteinte des résultats au terme du projet.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sommaire des activités. ✓ Durabilité des effets ✓ Pérennité des institutions et cadres opérationnels mis en place ✓ Leçons à tirer du projet 	À la fin du projet
Rapports techniques	Rendre compte des missions des experts ponctuels	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Détails et résultats de la mission, calendrier et budget 	À la fin de chaque mission

6. ANALYSE DE RISQUES ET HYPOTHESES

Ainsi que sollicité, les facteurs de risque sont notés dans le cadre logique. Il s'agit notamment des restrictions budgétaires empêchant des recrutements ou des paiements des salaires, un manque de consensus sur la mission et les compétences de la police nationale, des urgences opérationnelles empêchant le suivi de la formation, une insuffisance de la réhabilitation des infrastructures et équipements.

Pour ce qui est du manque de consensus, l'appui des plus hautes instances politiques, notamment par le biais du Ministre de l'Intérieur et le Directeur de Cabinet du Président de l'Union, sera sollicité de fonction ponctuelle, de même qu'un dialogue constant et transparent entre tous les partenaires principaux, qui seront impliqués dans la mise en œuvre. C'est aussi à cette fin qu'est prévu un dialogue politique et une consultation nationale, avec l'appui d'un expert facilitateur des Nations Unies (MSU), au préalable de la mise en œuvre du projet. L'insuffisance des travaux de réhabilitation et d'éventuels retards pourront être contournés à travers une bonne gestion prévisionnelle et un suivi de près.

CADRE LOGIQUE

Objectifs	Indicateurs objectivement mesurables	Moyens de vérification	Hypothèses critiques principales
<p><u>OBJECTIF GLOBAL</u></p> <p>Consolider la paix aux Comores, l'unité nationale, et la sécurité de comoriens et comoriennes</p>	Les institutions constitutionnelles sont mise en place et fonctionnelles	Décrets et lois statutaires adoptées par le Parlement	Le contexte sociopolitique de l'Union des Comores est instable stable et ne favorise pas l'émergence d'une conscience nationale sur les enjeux inhérents à la reforme sécuritaire et la consolidation des acquis du processus de réconciliation nationale

<p><u>OBJECTIF IMMEDIAT</u> APPUYER LA RESTRUCTURATION, ORGANISATION ET DEPLOIEMENT DE LA POLICE NATIONALE DANS TOUT L'ETENDU DU TERRITOIRE DES COMORES</p>	<p>La Police National atteint au moins les 500 effectifs,</p> <p>Taux de déploiement dans les trois îles</p> <p>Loi nationale régissant la police</p>	<p>Nombre d'effectifs recrutés</p> <p>Nombre d'effectifs déployés dans les îles d'Anjouan et Mohéli</p>	<p>Les problèmes budgétaires continuent empêchant de faire les recrutements</p> <p>Les nouvelles recrues ne reçoivent pas de salaire</p>
<p><u>RESULTAT 1</u> LA GOUVERNANCE ET LA DIRECTION DE LA POLICE NATIONALE SONT RENFORCÉES ET LE CADRE LÉGAL MODERNISÉ</p>	<p>Le Comores adopte une vision de long terme pour sa force de police et un plan de sécurité ;</p> <p>La Direction de la Police Nationale met en place une structure de planification consacrée à la mise en œuvre du plan</p>	<p>Texte officiel adoptant le plan stratégique de la Police Nationale</p> <p>Texte officiel du Président adoptant le plan de sécurité intérieure</p>	<p>Les discussions sur la mission et les compétences de la Police Nationale vis-à-vis la Gendarmerie et les Gouvernorats ne permettent pas de dégager un consensus</p>
<p><u>ACTIVITES</u> 1.1. Élaborer un plan stratégique de développement de la Police Nationale, le soumettre à discussion interne et externe et l'adopter par le Président de l'Union</p>	<p>Plan stratégique de la Police Nationale, incluant une vision à moyen et long terme de l'institution ainsi que l'investissement nécessaire</p> <p>Le Plan stratégique est discuté par les cadres de l'institution et par la commission parlementaire compétente en la matière.</p> <p>Le Plan stratégique est adopté par le Président de l'Union et publié au journal officiel</p>	<p>Texte officiel du Président adoptant le plan stratégique de la Police Nationale</p> <p>Compte rendu des ateliers de discussion avec les cadres de la police et des membres de la société civile</p> <p>Compte rendu des discussions parlementaires</p>	<p>Les discussions sur la mission et les compétences de la Police Nationale vis-à-vis la Gendarmerie et les Gouvernorats ne permettent pas de dégager un consensus</p>
<p>1.2. Élaborer et mettre en œuvre un plan de sécurité en identifiant</p>	<p>Un plan de sécurité intérieure et un plan d'action policière</p>	<p>Texte officiel du Président adoptant le plan de sécurité</p>	<p>Les restrictions budgétaires ne permettent pas de</p>

les objectives et les résultats à atteindre, les problèmes de sécurité à contrôler, les ressources humains et techniques nécessaires et leur déploiement dans le territoire	<p>Le plan de déploiement de forces</p> <p>Le taux de déploiement des forces de police</p>	<p>intérieure</p> <p>Nombre d'effectifs déployés dans les îles d'Anjouan et Mohéli</p>	mettre en œuvre le plan de sécurité et le déploiement reste limité
1.3. Renforcer les services centraux de la Direction de la Police Nationale et de la Direction de la Sûreté du territoire dans la gestion des affaires de police, en particulier en matière de planification stratégique, financières, ressources humains, communications et gestions des biens et des équipements	<p>Une unité de planification stratégique créée</p> <p>Des équipements (15 ordinateurs, bureautique, 1 salle de conférence aménagée) modernisés</p> <p>Des équipements de communications modernisées (radios) et une centrale de communication installée</p> <p>Des moyens de transports renforcés par 2 voitures et un minibus</p>	<p>Ordonnance/arrêté créant l'Unité de planification</p> <p>Vérification visuelle des équipements</p>	La planification stratégique reste dans un arrière plan au profit de la gestion des urgences
1.4. Développer un avant-projet de loi réagissant la mission, les compétences et l'organisation de la Police Nationale, du Ministre de l'Intérieur ainsi que des Gouvernorats en matière de sécurité intérieur.	<p>Avant projet de loi de police et de sécurité intérieure élaboré et présenté en Conseil des Ministres</p> <p>Des ateliers de consultation avec des Parlementaires et des membres de la société civile</p>	Avant projet de loi présenté au Conseil des Ministres	Absence de consensus sur les missions de la police entre les principaux acteurs du secteur
RESULTAT 2 LE PERSONNEL POLICIER ET LE STAFF DE DIRECTION SONT MIEUX FORMÉS POUR	Toutes les nouvelles recrues sont formées avant d'être déployées et le personnel actuel de la	Visite sur place à l'Ecole de la Police Nationale	A cause de pressions sécuritaires, les autorités sont contraintes à déployer de policiers

<p>FOURNIR DES SERVICES DE SÉCURITÉ DE QUALITÉ AUX COMMORIENS ET COMMORIENNES ET PROTÉGER LES DROITS HUMAINS</p>	<p>Police Nationale reçoit une formation de remise à niveau</p> <p>L'École de la Police Nationale est remise en fonctionnement</p>		<p>recrutés sans recevoir de formation initiale</p>
<p><u>ACTIVITES</u></p> <p>2.1. Fournir de la formation initiale aux nouvelles recrues, et de la formation de la remise à niveau de l'actuel personnel de la PN en toute matière opérationnelle, arrestations, enquête pénale, informatique, déontologie policière, violences contre les femmes et les enfants et saisie et identification des armes à feu (en particulier dans le contexte du programme DDR).</p>	<p>Plan de formation initiale élaboré</p> <p>Plan de formation de remise à niveau élaboré</p> <p>Cours de formation initiale pour toutes les nouvelles recrues, y compris ceux incorporés provenant des forces de sécurité insulaire</p> <p>Cours de formation pour 100 actuels membres de la Police Nationale</p> <p>Cours de formation pour les cadres de Direction de la Police Nationale et de la Sûreté du territoire</p>	<p>Rapports de la Police Nationale avec la liste des policiers formés dans chacune des séances</p>	<p>A cause de pressions sécuritaires, les autorités sont contraintes à déployer de policiers recrutés sans recevoir de formation initiale</p> <p>Les infrastructures ne sont pas réhabilités à temps et les cours de formation sont reportés ou doivent avoir lieu dans d'autres immeubles</p>
<p>2.2. Réhabiliter les infrastructures de l'École de la Police Nationale</p>	<p>Au moins 3 salles de classe réhabilitées et une salle d'études et conférences</p> <p>Dortoirs réhabilités et en condition d'accueillir 75 étudiants</p>	<p>Inspection sur place</p>	<p>La construction n'atteint pas la qualité requise</p>
<p>2.3. Moderniser l'équipement et approvisionnement des matériels pédagogiques</p>	<p>Équipement pour salles de classe acquis</p> <p>Deux minibus et une voiture acquis</p> <p>Tous les dortoirs sont équipés et la cuisine et réfectoire rééquipés</p> <p>5 ordinateurs sont acquis</p>	<p>Rapports de la Police Nationale et inspection sur place</p>	<p>Les équipements n'atteignent la qualité requise</p> <p>Les équipements sont sous-utilisés par manque de formation (i.e. ordinateurs).</p>

	pour l'utilisation des étudiants et des professeurs		
2.4. Formation du personnel de gestion et direction de la Police Nationale	Dix membres de la Police Nationale partent pour au moins 3 mois de formation à l'étranger (le projet couvre le ticket d'avion) pour des formations en gestion des ressources humaines, communication, planification stratégique et formation policière	Lettres des partenaires des Comores invitant des membres de la police à des cours de formation à l'étranger Certificats émis par les partenaires indiquant que les élèves ont complété ses études	Les partenaires internationaux des Comores ne mettent pas à la disposition du pays des cours de formation pour les membres de la Police Nationale
<u>RESULTAT 3</u> LA PRÉSENCE TERRITORIALE DE LA POLICE NATIONALE EST RENFORCÉE	La Police Nationale est opérationnelle dans à Ngazidja, à Mohéli et à Anjouan	Inspections sur place, informations dans les médias, rapports de la Police Nationale	Manque de clarté des missions de la Police Nationale et résistances des Gouvernorats de résigner leurs compétences en matière de sécurité
<u>ACTIVITES</u> 3.1. Réhabilitation des infrastructures des commissariats centraux de Moroni, Moutsamoudou, Fomboni	Réhabilitation des toitures, de cellules de détention, des aires d'accueil au public et des sections consacrées au personnel dans les trois commissariats principaux de chacune des îles Sécurisation des périmètres des commissariats	Inspections sur place Rapports de la Police Nationale	La construction n'atteint pas la qualité requise
3.2. Modernisation de l'équipement et mobilier des commissariats centraux Moroni, Moutsamoudou, Fomboni	3 voitures et 6 motos acquises Bureautique, ordinateurs et équipement de communication acquis	Inspections sur place Rapports de la Police Nationale	Les équipements sont sous-utilisés par manque de formation (i.e. ordinateurs).

7. BUDGET DU PROGRAMME

(Cf. ANNEXE 4)

8. CHRONOGRAMME DES ACTIVITES

Du: Décembre 2009													
Au: Novembre 2011													
Activité	Moi	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Organisme de mise en œuvre
Résultat 1:La Gouvernance et la Direction de la police nationale sont renforcées et le cadre légal modernisé													
Préparation Activité 1 Elaborer un plan stratégique de développement de la police nationale, le soumettre à discussion interne et externe et l'adopter par le Président de l'Union	x	x	x	x									Ministère de l'Intérieur et de l'Information, la Direction Générale de la Police nationale, le comité technique national, le Commissariat à la Solidarité et Promotion du Genre, l'expert international, PNUD.
Exécution Activité 1					x	x	x						idem
Préparation Activité 2 Elaborer et mettre en oeuvre un plan de sécurité en identifiant les objectifs et résultats à atteindre, les problèmes de sécurité à contrôler, les ressources humaines et techniques nécessaires et leur déploiement dans le territoire			x	x	x								idem
Exécution Activité 2						x	x	x	x	x	x	x	idem
Préparation Activité 3 Renforcer les services centraux de la Direction de la Police nationale et de la Direction de la Sûreté du territoire dans la gestion, planification stratégique, ressources humaines, communication		x	x	x	x								idem
Exécution Activité 3						x	x	x	x	x			idem

Préparation Activité 2 Modernisation de l'équipement et mobilier des commissariats centraux de Moroni, Mutsamudu et Fomboni	x	x	x											Idem
Exécution Activité 2				x	x	x	x	x						idem
Evaluation Programme							x						x	Idem, menée par le chargé de suivi et évaluation

ANNEXE 4:
Budget du Programme

PBF PROJECT BUDGET	
CATEGORIES	AMOUNT
1. Provisions, produits, équipement et transport	213,500
2. Personnel (personnel, consultants et voyage)	126,240
3. Formation des partenaires	55,000
4. Contracts	430,000
5. Autres coûts directs	16,382
Sous-Total Coûts du Programme	841,122
Frais de gestion*	58,878
TOTAL	USD 900,000

*Les définitions des catégories se trouvent dans les instructions accessibles sur le site www.undg.org.

** Les frais de gestion ne doivent pas dépasser 7% du Sous-Total du coût du Programme.