



## Table des matières

Sigles et acronymes .....	3
RESUME .....	4
CHAPITRE 1: INTRODUCTION .....	7
1.1. CONTEXTE.....	7
1.2. JUSTIFICATION DE L'ETUDE .....	7
1.3. METHODOLOGIE .....	9
CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES PUBLIQUES: UN PROCESSUS LONG QUI ENGAGE UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS INSTITUTIONNELS AVEC SOUVENT DES INTERETS DIVERGENTS .....	10
2.1. APPROCHE CONCEPTUELLE.....	10
2.2. L'INTERACTION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	12
2.3. LA PRISE DE DECISION EN MATIERE DE POLITIQUE PUBLIQUE : LA TRANSFORMATION D'UN PROBLEME SOCIAL EN UNE CAUSE POLITIQUE.....	21
CHAPITRE 3. PERFORMANCE INSTITUTIONNELLE ET IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LA SOCIETE EN GENERAL .....	22
3.1. DANS QUELLE MESURE LES RESULTATS ISSUS DES POLITIQUES PUBLIQUES REpondent-ils AUX OBJECTIFS POURSUIVIS ? .....	22
3.2. ANALYSE DES OBSTACLES A LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET A L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	24
CHAPITRE 4. REPENSER LE ROLE ET LA PLACE DU FACTEUR INSTITUTIONNEL DANS LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	29
4.1. LA PRISE DE DECISION PAR LE BAS OU COMMENT S'INTEGRENT LES COMMUNES DANS LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES ?.....	29
4.2. DEVELOPPER UNE APPROCHE ENDOGENE DE LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES...	31
CHAPITRE 5 : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	33
5.1. CONCLUSION .....	33
5.2. RECOMMANDATIONS .....	34
Bibliographie .....	35

## Sigles et acronymes

ANMC	Association Nationale des Maires Comoriens
CGP	Commissariat Général au Plan
CNARPP	Centre National d'Analyse et de Recherche sur les Politiques Publiques
DSCR	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
GTD	Groupe Sectoriel de Dialogue
IDH	Indice de Développement du capital Humain
MOSC	Maison des Organisations de la Société Civile
ODD	Objectifs de Développement Durable
OSC	Organisation de la Société Civile
PCD	Programme de Coopération Décentralisée
PNDS	Plan National du Système d'Information Sanitaire
PNEEG	Politique Nationale d'Equité et d'Egalité du Genre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RNDH	Rapport National sur le Développement Humain
SCA2D	Stratégie de Croissance Accélérée de Développement Durable
VBG	Violences Basées sur le Genre

## RESUME

L'étude sur l' « *Analyse du facteur institutionnel (secteur public, secteur privé et société civile) dans la gouvernance des politiques publiques* » dresse une analyse des relations entre les institutions publiques, privées, locales et organisations de la société civile dans l'identification, la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Un autre acteur, non négligeable, apparaît aussi dans l'analyse comme partie prenante des institutions impliquées dans le processus des politiques publiques. Il s'agit des partenaires techniques et financiers dont le rôle dépasse celui du simple partenaire qui apporte des appuis techniques, conseils et financiers. En effet, l'analyse du cycle des politiques publiques à partir de *l'identification du problème* (une phase souvent éludée dans le cycle *normal ou classique*), montre que les politiques publiques qui sont considérées comme des mécanismes/stratégies formulées pour apporter des solutions politiques à un problème social ou collectif, ne sont pas insufflées par la population même si elles sont supposées régler un problème issu de la société. Les circonstances qui conduisent à la définition des politiques publiques sont souvent exogènes. Il s'agit de problématiques préalablement définies et validées par les bailleurs dans leurs programmes d'intervention dans des régions spécifiques et qui sont transposées dans les pays en développement en considérant que la réalité est partout la même.

Néanmoins, les politiques publiques sont un processus long qui engage plusieurs acteurs avec des intérêts divergents qu'il faut gérer pour que la/les solutions apportées puissent concourir à l'intérêt général.

La place et le rôle des acteurs sont analysés dans le cycle des politiques publiques. C'est dans le processus de prise de décisions qu'apparaissent les limites des acteurs institutionnels et les facteurs qui empêchent les politiques publiques d'être efficaces. La présence de plusieurs acteurs dans le processus des politiques publiques implique l'existence de plusieurs niveaux de décision, mais dont les décideurs finaux sont les pouvoirs publics (aux niveaux politique et financier) et les bailleurs (au niveau financier). Ce qui nous amène à dire que ceux qui décident de la manière de mener les politiques publiques ne sont pas forcément ceux qui sont concernés par le ou les problèmes à résoudre. C'est l'une des raisons pour lesquelles, les résultats issus des politiques publiques ne sont pas toujours adaptés aux réalités sociales.

Quel est donc l'impact des politiques publiques sur la société ?

L'analyse du bilan de la mise en œuvre du DSCRP et de la SCA2D, mais aussi de quelques politiques sectorielles met en évidence quelques avancées en matière d'éducation et de santé. De timides progrès sont également observés au niveau de la croissance économique. Cependant, ces résultats sont loin de répondre aux effets escomptés, ce qui nous amène à parler d'inefficacité des politiques publiques.

L'analyse des obstacles à la performance des institutions et à l'efficacité des politiques publiques fait apparaître l'existence de dysfonctionnements au niveau de l'appareil institutionnel (tout secteur confondu) et qui compromettent l'efficacité des politiques publiques. Parmi ces dysfonctionnements, nous citerons : l'absence de coordination des acteurs et des interventions ; le manque d'appropriation nationale des politiques publiques ; des ressources humaines limitées et inadaptées ; le non respect des engagements pris par le gouvernement , ce qui suscite un sentiment de méfiance des partenaires vis-à-vis des institutions publiques en général ; le décalage entre l'agenda politique et le processus de mise en œuvre des politiques publiques ; des solutions qui ne sont pas toujours adaptées aux réalités du pays, un secteur privé non compétitif ; des faibles capacités structurelles, techniques et financières des organisations de la société civile.

Pour surmonter ces obstacles, il serait judicieux de repenser le rôle et la place des institutions dans la gouvernance des politiques publiques, en privilégiant les méthodes de prise de décision par le bas par l'intégration des communes dans la gouvernance des politiques publiques. Une approche endogène doit être adoptée afin de pouvoir mieux se focaliser sur les vrais problèmes et avoir des politiques publiques pensées, conçues, financées, mises en œuvre par les nationaux.

Pour qu'elles soient promotrices de bons résultats qui visent des changements transformationnels, les politiques publiques doivent donc être inclusives, interinstitutionnelles, intersectorielles, participatives et endogènes.

La vision du Président de la République d'emmener les Comores (pays à revenu faible) à un niveau de pays à revenu intermédiaire et émergent d'ici à l'horizon 2030, exige de prendre en compte ces conditions, autrement, la faiblesse du pilotage de la gouvernance des politiques publiques aux Comores risque de menacer cet objectif.

Il faut repartir de la base pour mieux prévoir l'avenir. Celle-ci nous permet de percevoir la réalité aujourd'hui.

Pour réaliser l'objectif de l'émergence à l'horizon 2030, il faut repartir de la base ; cela permet de mieux comprendre la réalité. Il conviendrait donc d'adopter cette nouvelle approche endogène et inclusive qui tend du bas vers le haut, dans l'identification, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

L'inclusivité dans l'approche de l'émergence ne se résume pas à rassembler les acteurs dans des séminaires de validation des politiques publiques. Elle exige une nouvelle approche des politiques publiques qui associe, en amont, les bénéficiaires en tenant compte des différentes catégories de la population : femmes, hommes, jeunes, populations rurales etc.

Cette nouvelle approche sera possible si le CNARPP parvient à jouer un rôle pilote dans les différentes phases d'identification, de formulation et de mise en œuvre. Il est souhaitable que les autorités nationales accompagnent et facilitent le déploiement et le développement de cette institution.

## CHAPITRE 1: INTRODUCTION

### 1.1. CONTEXTE

Le Centre National d'Analyse et de Recherche sur les Politiques Publiques (CNARPP) a été créé le 08 mai 2018. Il est sous la tutelle administrative et technique de la présidence de l'Union des Comores à travers l'autorité du Commissariat général au plan (CGP).

Tout en étant une structure d'innovation indépendante, le CNARPP définit ses travaux conformément au programme économique et social du gouvernement, notamment les stratégies nationales de développement.

Le CNARPP a pour objectif général de « contribuer au renforcement des capacités de l'Etat, du secteur privé et de la société civile ».

Il a pour objectifs spécifiques :

- L'aide à la conception, l'analyse et l'évaluation des politiques économiques et sociales ;
- Le renforcement des capacités des différents intervenants, notamment en matière d'analyse des politiques et propositions de nouvelles approches ;
- L'amélioration du système d'information des politiques de développement économique et sociale ;
- La consolidation du dialogue entre le secteur privé et la société civile sur la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques ;
- La contribution à une meilleure coordination des partenaires au développement.

Dans le cadre de ses interventions, le CNARPP a prévu de mettre en œuvre quatre catégories d'actions : la réalisation d'études techniques et la recherche ; la formation et l'assistance technique, l'appui institutionnel et la gestion/partage de connaissances.

La présente étude sur l'« Analyse du facteur institutionnel (secteur public, secteur privé et société civile) dans la gouvernance des politiques publiques de leur identification à leur évaluation » s'inscrit dans la catégorie d'actions du CNARPP « Etudes techniques et recherche ».

### 1.2. JUSTIFICATION DE L'ETUDE

La réalisation d'une étude sur l'« Analyse du facteur institutionnel (secteur public, secteur privé et société civile) dans la gouvernance des politiques publiques de leur identification à leur évaluation » permet de répondre à trois

(3) préoccupations posées à travers les objectifs spécifiques du CNARPP : il s'agit de (i) L'aide à la conception, l'analyse et l'évaluation des politiques économiques et sociales ; (ii) Le renforcement des capacités des différents intervenants, notamment en matière d'analyse des politiques et propositions de nouvelles approches ; (iii) La consolidation du dialogue entre le secteur privé et la société civile sur la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.

La réalisation d'une telle étude constitue également l'occasion de faire le bilan des politiques publiques qu'a connues le pays. Il s'agira de mesurer et analyser leur efficacité (qu'est ce qui a marché ?) et mettre en évidence les goulots d'étranglement qui empêchent le pays de se développer à tous les niveaux, malgré l'existence d'un grand nombre de programmes d'actions dont l'objectif commun est de réduire la pauvreté et contribuer au développement du pays.

Spécifiquement, l'« analyse du facteur institutionnel (secteur public, secteur privé et société civile) dans la gouvernance des politiques publiques de leur identification à leur évaluation » permet de traiter le problème de la place et du rôle des institutions et des acteurs, y compris les partenaires techniques et financiers, dans le *processus de prise de décision des politiques publiques*. Autrement dit, quel est le degré d'implication des parties prenantes (particulièrement les institutions) dans l'identification, la formulation, l'élaboration, la validation, le financement, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques ?

En effet, bien qu'elles soient définies comme étant « un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales<sup>1</sup>», les politiques publiques ne sont pas uniquement du ressort de l'Etat ou du gouvernement. Il s'agit certes de moyens, initiatives, interventions déployés par Les autorités publiques dans divers domaines de la société dans le but de transformer une situation jugée non satisfaisante en une situation acceptable voire meilleure pour tous. Mais, c'est bien aussi en cela que les politiques publiques requièrent aussi l'implication d'autres acteurs/institutions (secteur privé, société civile, syndicats, communautés...) qu'ils soient parties prenantes ou bénéficiaires. L'interaction entre les acteurs, la capitalisation de leurs compétences, la prise en compte de leurs préoccupations respectives et leur coordination autour d'intérêts communs à travers des actions concertées dans

---

<sup>1</sup> Jean Claude Thoenig, « L'analyse des politiques publiques », in Traité de Science politique sous la direction de Leca et Grawitz, 1985.



le processus de mise en place des politiques publiques permet de garantir l'efficacité de l'action publique.

Qu'en est-il concrètement de l'Union des Comores ? Comment les politiques publiques sont-elles appréhendées par les différentes institutions et acteurs aux Comores ? Quelle est la place qui revient aux institutions dans la gouvernance des politiques publiques ?

### **1.3. METHODOLOGIE**

Pour répondre aux questions précédentes, nous avons procédé à la méthodologie suivante :

➤ Recherche empirique

Nous sommes partis de notre propre expérience dans le domaine du développement institutionnel pour analyser le facteur institutionnel dans la gouvernance des politiques publiques. La démarche a donc consisté à nous appuyer sur nos connaissances et les observations faites sur le terrain pour construire notre analyse.

Par ailleurs, des entretiens individuels ont été organisés avec des cadres des institutions publiques, des acteurs du secteur privé et des représentants des organisations de la société civile impliqués dans le processus de prise de décision des politiques publiques. Certains partenaires techniques et financiers de l'Union des Comores (PNUD, UE, etc....) ont été également consultés.

➤ Analyse documentaire

L'analyse documentaire a été faite à l'aide de la consultation de différents documents stratégiques, et politiques sectorielles, ce qui nous a permis d'analyser la démarche adoptée au moment de leur formulation jusqu'à leur évaluation, leur pertinence et leur impact sur la société et la population.

➤ Triangulation des informations

La confrontation des différentes informations nous a permis d'affiner la réflexion autour des éléments d'analyse présentés dans le plan de l'étude (voir table des matières p.1).

## CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES PUBLIQUES: UN PROCESSUS LONG QUI ENGAGE UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS INSTITUTIONNELS AVEC SOUVENT DES INTERETS DIVERGENTS

Ce chapitre a pour objectif d'analyser le rôle et la place des institutions publiques, privées et de la société civile dans le cycle des politiques publiques depuis l'identification (du problème), la formulation, l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques aux Comores.

Les politiques publiques sont un processus long qui engage une multiplicité d'acteurs institutionnels. La présence du facteur institutionnel à toutes les étapes du processus suppose que les décisions relevant des politiques publiques sont collectives et concertées. Cependant, l'analyse des politiques publiques montre que celles-ci sont formulées en vue de résoudre un problème social au moyen de l'action publique, ce qui laisse supposer que les politiques publiques sont soumises à la seule décision de l'Etat. En effet, il arrive souvent que ceux qui sont concernés par le problème social à résoudre soient exclus des instances de prise de décision concernant les politiques publiques à mener. C'est dans ce sens que l'*interventionnisme de l'Etat* dans le processus de prise de décision des politiques publiques tend à transformer les enjeux d'un problème collectif/social en une cause politique.

Pour analyser le facteur institutionnel (secteur public, secteur privé et société civile) dans la gouvernance des politiques publiques de leur identification à leur évaluation, il est important de définir les concepts de *politique publique*, de *facteur institutionnel* et de *gouvernance* en nous intéressant à leurs relations et aux enjeux qu'ils recouvrent.

La place, le rôle du facteur institutionnel et l'interaction des acteurs dans le processus de prise de décision seront analysés à travers les différentes étapes qui caractérisent le processus des politiques publiques en général et spécifiquement aux Comores.

### 2.1. APPROCHE CONCEPTUELLE

#### **Politiques publiques**

Le concept de politique publique recouvre plusieurs définitions. Leur point commun est que toutes reprennent les éléments constitutifs des politiques publiques à savoir la notion d'autorité politique nationale ou locale, les acteurs sociaux, la résolution d'un problème collectif à travers des actions publiques ou

étatiques, les programmes d'actions, la prise de décision etc. Pour étayer notre analyse, nous avons retenu deux définitions qui nous ont parues pertinentes : une classique et une opérationnelle.

Selon la définition classique de Jean Thoenig, une politique publique est « un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales <sup>2</sup> ». Les pouvoirs publics seraient donc les seules autorités investies des politiques publiques.

La définition opérationnelle est beaucoup plus complète. En plus des critères cités plus haut, l'accent est mis sur les différents acteurs publics, privés ainsi que les groupes sociaux, les institutions, les ressources, les bénéficiaires ainsi que les divers intérêts des parties prenantes.

La notion de politique publique est ainsi définie comme « *un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupe-cible), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux)* <sup>3</sup> ».

A travers les politiques publiques, les pouvoirs publics visent à apporter des solutions étatiques à des problèmes collectifs qui s'inscrivent dans des domaines ou secteurs bien définis de la société. Les politiques publiques requièrent la participation des acteurs (bénéficiaires) et des institutions (publiques, locales, privées, société civile, communautaires...) en tant que parties prenantes. Elles supposent donc l'existence d'intérêts divergents qui doivent être pris en compte, dans la mesure du possible, à tous les niveaux de décision, d'où l'importance de définir et d'analyser le facteur institutionnel dans la gouvernance des politiques publiques.

### **Le facteur institutionnel**

Le facteur institutionnel se définit comme ce qui est établi de manière officielle ou légale. Tel que nous l'appréhendons dans la présente étude, le facteur institutionnel recouvre le secteur public (institutions politico-administratives aux niveaux central, insulaire et local), le secteur privé (institutions et

---

<sup>2</sup> *L'analyse des politiques publiques* in Traité de science politique, sous la direction de Leca et Grawitz, 1985

<sup>3</sup> Définition reprise dans l'ouvrage collectif de Peter Knoepfel, Corrinne Larrue et Frédéri Vrone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2<sup>ème</sup> édition 2006

organisations du secteur privé) et la société civile (en tant qu'entité formellement constituée). Nous incluons également les partenaires techniques et financiers en tant que partenaires au développement. Tous ces acteurs participent à des échelles différentes, dans la gouvernance des politiques publiques.

### **Gouvernance**

La gouvernance est « *la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs (règle, normes, protocoles, conventions, contrats...) pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, chacune détenant une parcelle de pouvoir afin de prendre des décisions consensuelles et de lancer des actions concertées* <sup>4</sup> ». La gouvernance des politiques publiques, du point de vue des institutions, appelle au respect des règles, au partenariat entre les institutions, à la prise de décisions collectives, la coordination, la bonne gestion, la transparence, la performance des institutions, le contrôle de l'action publique ainsi que la redevabilité (vis-à-vis des bénéficiaires de l'action publique et de la population en général) et la prise de décisions. L'analyse du facteur institutionnel dans la gouvernance des politiques publiques de leur identification à leur évaluation appelle donc à s'intéresser à la manière dont les politiques publiques sont identifiées, formulées, mises en œuvre, gérées, suivies et évaluées par les différents acteurs institutionnels investis dans les politiques publiques.

## **2.2. L'INTERACTION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

*Le processus de prise de décision*, tel que nous l'appréhendons, implique une participation effective et active des acteurs institutionnels à toutes les étapes du processus des politiques publiques.

### **Les acteurs institutionnels**

Les institutions de l'Union des Comores sont composées des institutions de l'Union, des institutions des îles et des communes<sup>5</sup>.

➤ **Les institutions de l'Union** <sup>6</sup> comprennent :

- *Le pouvoir exécutif* : le président de l'Union des Comores ; il est « l'arbitre et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions », en tant que

---

<sup>4</sup> [www.piloter.org](http://www.piloter.org)

<sup>5</sup> Constitution de l'Union des Comores de 2018

<sup>6</sup> Titre III de la Constitution de 2018

- « Chef du Gouvernement, il détermine et conduit la politique de la Nation » ;  
 « il dispose de l'administration publique » (art.54) ;
- *Le pouvoir législatif* : l'Assemblée de l'Union ; elle « vote les lois y compris les lois de règlement, adopte le budget et contrôle l'action du Gouvernement » (article 72) ;
  - *Le pouvoir judiciaire* : la Cour suprême et les autres cours et tribunaux ;
  - *Le pouvoir religieux* : le Moufti de la République.
- **Les institutions des îles**<sup>7</sup> jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion (art.99). Il s'agit des *Gouverneurs*<sup>8</sup> et du *Conseil consultatif*.<sup>9</sup>
  - **Les communes** : elles sont définies comme étant une collectivité territoriale (art.109). Leurs compétences sont définies à l'article 75 de la loi sur la décentralisation<sup>10</sup>.

Les politiques publiques ne sont pas l'affaire d'une seule institution ni de la seule autorité publique. L'identification, la formulation, la validation, le financement, la gestion, la mise en œuvre, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques exigent aussi l'implication des institutions et organisations du secteur privé, de la société civile et des institutions internationales notamment les partenaires techniques et financiers.

Chaque acteur institutionnel a un rôle à jouer dans le processus des politiques publiques qu'il soit technique, financier, partenaire, bénéficiaire, décideur, etc. il s'agit d'un processus long qui requiert du temps, de l'énergie, de l'engagement des ressources humaines et des décisions concertées et consensuelles. Penser les politiques publiques, c'est penser collectif. La gouvernance des politiques publiques doit donc être appréhendée selon une approche systémique qui concerne tous les acteurs.

L'interaction entre les institutions dans le processus de prise de décision des politiques publiques permet de mieux analyser les différents rôles, évaluer l'efficacité de l'inter-institutionnalité dans les politiques publiques et voir dans

<sup>7</sup> Titre IV de la Constitution de 2018

<sup>8</sup> Compétences exclusives des gouverneurs : le plan de développement économique et social de l'île ; l'aménagement du territoire de l'île ; l'acquisition de biens pour les besoins de l'île, la promotion du tourisme, de l'environnement et du patrimoine historique de l'île ; la pêche artisanale ; l'agriculture et l'élevage, à l'exclusion des stratégies et recherches ; la voirie ; les foires et marchés (art.102).

Ils agissent aussi en concertation avec l'Union dans les domaines de l'administration des Collectivités locales ; la gestion des établissements d'enseignement et des personnels, préscolaires, primaires et secondaires ; la formation professionnelle locale de base ; les allocations et les bourses d'études ; la construction, l'équipement et l'entretien ainsi que la gestion des établissements et du personnel de la santé de base (art.103).

<sup>9</sup> Représentants des Conseils communaux désignés en leur sein à raison d'un représentant par conseil communal (art.107).

<sup>10</sup> Compétences des communes : l'action sociale, l'urbanisme réglementaire, le cadastre, le logement et l'habitat, l'environnement et l'assainissement, l'hydraulique, l'équipement communal, la voirie dans le cadre de l'inventaire national des voies et réseaux divers, la jeunesse, les sports.

quelle mesure ce processus participatif permet de prendre réellement en compte les intérêts de tous.

### **✚ Rôle des institutions dans le processus des politiques publiques**

Le processus des politiques publiques suit une série d'étapes illustrées dans la *figure n°1*. Certaines étapes sont classiques<sup>11</sup> tandis que d'autres ont été ajoutées<sup>12</sup> pour illustrer notre propre approche du cycle des politiques publiques. Les institutions sont supposées agir à chaque étape du processus, chacune selon son mandat.

*Figure 1 : Cycle de politique publique*<sup>13</sup>



<sup>11</sup> Formes remplies en rouge

<sup>12</sup> Formes remplies en orange

<sup>13</sup> Le schéma a été élaboré à partir de notre compréhension du cycle des politiques publiques

### **Etape 1 : L'identification du problème**

Les politiques publiques visent à apporter des solutions politiques à un problème qui se pose dans la société. Il s'agit d'apporter des solutions politiques à un problème collectif.

Cependant, les circonstances qui conduisent à la formulation des politiques publiques ne viennent pas nécessairement de la société et peuvent être liées à des facteurs exogènes. Souvent, les problèmes sont prédéfinis par les bailleurs et les partenaires au développement. Ils transposent des problématiques qui sont déjà validées comme prioritaires dans leurs programmes d'intervention respectifs dans des régions spécifiques, notamment en Afrique, en considérant que la réalité est la même partout. **Le fait que l'identification du problème ne vienne pas directement des acteurs auxquels on est censé apporter des solutions, est un facteur potentiel d'échec des politiques publiques.**

### **Etape 2 : La concertation avec les acteurs**

La phase de concertation consiste à associer les acteurs institutionnels (secteur privé, secteur public, les OSC sectorielles (selon le secteur concerné par le problème), les partenaires et les bénéficiaires de la politique pour confirmer le problème, définir des pistes de réflexion et faire des propositions de solution. Lorsque le problème concerne des acteurs avec des intérêts divergents, les représentants de ces derniers doivent être associés aux discussions afin de pouvoir comprendre leur perception du problème, prendre en compte les propositions des uns et des autres et en faire la synthèse.

*“Elaborer une politique publique consiste d'abord à **construire une représentation**, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le référentiel d'une politique”<sup>14</sup>. **Passer outre cette phase de concertation constructive d'une représentation commune de la réalité de vie et d'action est un second facteur potentiel d'échec des politiques publiques.***

### **Etape 3 : La proposition des premières solutions ou options**

A l'issue des discussions, un groupe de travail mandaté par les parties prenantes travaille en prenant en compte les préoccupations de toutes les

---

<sup>14</sup> Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Que sais-je, 9e édition, 2011

parties prenantes et en les synthétisant. **Ne pas prendre en compte cette phase, crée des situations potentielles de désengagement relatif et progressif des institutions et des acteurs concernés par les politiques publiques.**

#### **Etape 4 : La validation des premières solutions**

Il s'agit d'un premier niveau de prise de décision qui doit engager tous les acteurs. Il est bien évident que la décision qui va être prise ne constitue pas la somme des différents intérêts particuliers de toutes les parties prenantes. Les solutions validées doivent plutôt contribuer à l'intérêt général dans lequel tous les acteurs et institutions prennent leur part.

#### **Etape 5 : La formulation de la politique publique**

Les politiques publiques globales, comme la Stratégie de Croissance Accélérée de Développement Durable (SCA2D), engagent plusieurs expertises et institutions sectorielles qui sont coordonnées par un consultant principal, alors que les politiques sectorielles requièrent une expertise spécifique et des acteurs intervenant dans le secteur concerné.

Elles sont souvent élaborées par des consultants internationaux assistés par un ou des consultant(s) nationaux. Dans certains cas, les consultants nationaux sont recrutés au sein même de leurs ministères sectoriels avec l'idée qu'en étant de l'intérieur, ces cadres sont mieux placés pour apporter une bonne analyse de la situation et des propositions adaptées. Cette démarche qui se veut pratique et efficace est contraire aux principes de bonne gouvernance devant régir l'administration publique. En effet, il y a un conflit d'intérêt lorsque le consultant perçoit des honoraires (pour le travail effectué) en plus de son salaire de fonctionnaire et cela quelles que soient ses compétences. Le cadre de l'institution publique devrait plutôt jouer un rôle d'appui conseil ou de personnes ressources.

L'insuffisance de ressources humaines compétentes au niveau national explique les fréquents recours à l'expertise internationale pour l'élaboration des politiques publiques. Pour cette catégorie d'experts, on peut être confronté à des personnes qui ne maîtrisent pas les réalités socioculturelles, économiques et politiques du pays et qui, faute de pouvoir s'en familiariser en peu de temps, font du *copier-coller* de ce qu'elles ont produits ailleurs. Par conséquent, **l'Etat peut se retrouver avec des politiques publiques qui ne sont pas adaptées aux vrais besoins du pays, ce qui est un troisième facteur potentiel d'échec des politiques publiques.**



### **Etape 6 : La validation technique de la politique**

Il s'agit d'un autre niveau de décision qui se fait, pour la plupart du temps, au cours d'un grand atelier national qui réunit tous les représentants des institutions concernées. Il arrive souvent que ceux qui viennent à l'atelier de validation technique du document ne soient pas toujours ceux qui ont été consultés dans les étapes antérieures d'élaboration du document de politique publique.

Le fait qu'ils ne soient pas informés au préalable et qu'ils n'aient pas suivi le processus dès le début, peut conduire à la remise en cause, voire l'invalidation, des propositions faites pendant la phase des consultations. D'où l'importance de s'assurer, au moment de la validation technique, de la présence effective des acteurs consultés. **Un problème de cette nature peut engendrer des incohérences dans le contenu de politiques publiques ou provoquer un mécanisme indéfini et non-maîtrisé de construction/déconstruction constitutif d'un quatrième facteur potentiel d'échec des politiques publiques.**

### ***Etape 7 : La validation politique de la politique publique***

La phase de validation se fait en dernier ressort au niveau des institutions politiques. Cela passe par la voie parlementaire (adoption de la politique par l'Assemblée nationale) et ou par décret présidentiel. Là encore, le contenu de la politique est susceptible de changements.

La validation du document ne signifie pas que la politique sera automatiquement opérationnelle. D'autres conditions, notamment d'ordre financier, doivent être remplies avant de procéder à la phase de mise en œuvre.

Le financement des politiques publiques est assuré par l'Etat et par les partenaires techniques et financiers (PTF). La contribution de l'Etat peut être en numéraires ou en nature. En cas de cofinancement, il arrive que l'Etat n'honore pas ses engagements, ce qui peut entraîner des retards dans la mise en œuvre des programmes issus des politiques publiques, ou tout simplement leur suspension ou leur non renouvellement<sup>15</sup>. Ceci ne contribue pas à assurer la pérennisation des actions en faveur du développement. **La non corrélation systématique entre la validation politique et la disponibilité des financements est le cinquième facteur potentiel d'échec des politiques publiques.**

---

<sup>15</sup> Une fois que les financements des bailleurs ne sont plus disponibles

### **Etape 8 : La mise en œuvre de la politique publique**

La mise en œuvre des politiques publiques est assurée, soit par le gouvernement (à travers ses ministères sectoriels, ses départements ou ses directions techniques), soit par une équipe technique de gestion à travers des projets et des programmes bien définis.

La participation des institutions à la mise en œuvre des politiques publiques pose un réel souci de gouvernance : certains programmes et plans d'action sont élaborés, mais ne sont pas mis en œuvre faute de financements<sup>16</sup> ou tout simplement par manque d'initiatives, de motivation visant à s'approprier les dossiers ou en l'absence de compétences au sein de l'administration publique. Il arrive que les activités planifiées ne soient pas celles qui sont mises en œuvre, la priorité se trouvant ailleurs ou les cadres des ministères étant livrés à eux mêmes. La plupart du temps, les institutions du secteur public attendent que les bailleurs manifestent leur disponibilité à les appuyer financièrement pour mettre en œuvre les politiques sectorielles. **L'absence de leadership<sup>17</sup> efficient dans la gestion des politiques publiques fait partie des faiblesses constatées au sein de l'administration, ce qui constitue le sixième facteur potentiel d'échec des politiques publiques.**

La mise en œuvre devrait être accompagnée et encadrée. Autrement dit, il faudrait déployer les équipes de mise en œuvre dans les zones, structures et lieux concernés par les politiques publiques et assurer un suivi rapproché et de proximité afin de favoriser une meilleure appropriation des politiques par les institutions nationales et un réel transfert des compétences.

### **Etape 9 : Le suivi de la mise en œuvre**

Cette phase permet de constater l'état d'avancement des politiques publiques, analyser ce qui marche et ce qui ne marche pas, suggérer des propositions d'amélioration des interventions, etc.

Le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques est fait par l'organe de gestion de la politique en question à travers un chargé de suivi-évaluation. Le suivi n'est pas systématiquement assuré bien qu'il soit prévu dans les documents.

Lorsqu'il est fait, le suivi se limite à des réunions du comité de pilotage dont les membres changent au gré des mutations et changements de postes dans

---

<sup>16</sup> Voir plus haut

<sup>17</sup> Le terme leadership doit être compris au sens de véritable volonté politique de prendre les choses en mains, s'approprier les politiques publiques et coordonner les actions de façon structurée et structurante

l'administration publique, ce qui ne favorise pas une réelle appropriation des politiques publiques par les institutions. **La faiblesse du niveau d'appropriation, consécutif à un défaut de suivi, compromet la mise en œuvre efficace des politiques publiques** ; c'est le septième facteur potentiel d'échec des politiques publiques.

Le suivi devrait être systématique et effectif. Les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile doivent être associés afin que chacun puisse être informé de ce qui se passe et se sente impliqué dans la gouvernance des politiques publiques. Pour cela, des réunions régulières et formalisées doivent être tenues pour informer les concernés de l'état d'avancement des politiques publiques, notamment les institutions qui sont directement impliquées<sup>18</sup>.

### **Etape 10 : L'évaluation à mi-parcours**

L'évaluation à mi-parcours sert à informer sur les performances et l'efficacité des politiques publiques. Elle est souvent faite au milieu de la période d'exécution de la politique et permet de constater les forces, les faiblesses des actions réalisées ou en cours de réalisation ainsi que les opportunités techniques et financières qui permettent d'améliorer les politiques publiques dans leur mise en œuvre. Elle permet de faire des ajustements, prendre des décisions d'abandons ou de révision de certains objectifs ou actions de la politique.

Ainsi, l'évaluation à mi-parcours intègre, à la fois, des objectifs de suivi (puisque la mise en œuvre se poursuit au moment où cette évaluation intervient) et des objectifs d'évaluation à proprement parlé en vue de procéder aux ajustements et corrections jugés nécessaires. C'est une étape d'optimisation de la gouvernance institutionnelle en termes de suivi de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les évaluations sont faites principalement par des experts indépendants afin de garantir la neutralité du travail. Toutes les parties prenantes sont consultées afin de recueillir leurs avis sur la politique publique en cours, les avantages, les obstacles et des suggestions d'amélioration. L'évaluation à mi-parcours est aussi l'occasion d'insérer dans la politique, des problématiques transversales « à la mode » et qui conditionnent les financements au niveau

---

<sup>18</sup> Ceci devrait être le rôle des Groupes techniques de dialogue (GTD)

international à l'instar du genre, des Objectifs de Développement Durable (ODD), des Violences Basées sur le Genre (VBG), etc.<sup>19</sup>

### **11. L'évaluation finale de la politique**

L'évaluation finale consiste à mesurer les effets immédiats de la politique publique. Le processus est le même que dans l'évaluation à mi-parcours à la différence que l'évaluation finale se fait à l'issue de la période de mise en œuvre de la politique. Il s'agit de constater ce qui a été fait, dans quelle mesure les objectifs de la politique sont-ils atteints, les facteurs qui ont contribué aux performances des institutions en charge de la mise en œuvre de la politique, ainsi que les obstacles (comment ceux-ci ont-ils été surmontés ?), la durabilité des résultats (comment est-elle assurée ?).

C'est souvent au moment de l'évaluation finale que les autorités publiques et les autres institutions se familiarisent avec le contenu de la politique (voir SCA2D) ou prennent connaissance de son existence. Dans ce cas, il est difficile de parler d'appropriation nationale.

### **12. L'évaluation d'impact**

L'évaluation d'impact se fait plusieurs années après la mise en œuvre de la politique. Elle a pour objectif de mesurer l'impact sur le long terme de la politique publique sur la population. A-t-elle produit des changements transformationnels sur la population et sur la société? La réalité est que les acteurs ont tendance à oublier toutes les réalisations une fois que la période de mise en œuvre de la politique est terminée. **L'absence de pérennisation des actions, de durabilité des résultats et de mémoire institutionnelle fait que les évaluations d'impact donnent peu de résultats encourageants ; c'est le huitième facteur potentiel d'échec des politiques publiques.**

En tant qu'outil d'aide à la décision publique l'évaluation d'impact présente aussi des éléments d'orientation pour l'élaboration d'une nouvelle politique publique. Elle permet, d'une part, aux pouvoirs publics de décider s'ils renouvellent ou arrêtent la politique évaluée et, d'autre part, aux bailleurs de se positionner par rapport aux financements à apporter.

---

<sup>19</sup> Cas de la Politique Nationale d'Égalité et d'Équité du Genre(2007) (PNEEG) qui a été évaluée et revue en 2017 avec une prise en compte des violences basées sur le genre (VBG)

### **2.3. LA PRISE DE DECISION EN MATIERE DE POLITIQUE PUBLIQUE : LA TRANSFORMATION D'UN PROBLEME SOCIAL EN UNE CAUSE POLITIQUE**

La présence du facteur institutionnel à toutes les étapes du processus des politiques publiques laisse supposer que les décisions concernant les politiques publiques sont prises de façon collective donc participative. Le constat est que ceux qui décident en dernier ressort sont, d'une part, les autorités publiques (sur le plan politique et financier<sup>20</sup>) et, d'autre part, les bailleurs de fonds, en ce qui concerne les financements et les priorités liées à leurs programmes d'intervention et engagements pris à travers les conventions internationales.

En définitif, ceux qui décident ne sont pas ceux qui sont directement concernés par les problèmes à résoudre. C'est pour cela que les solutions adoptées ne sont pas toujours adaptées aux besoins de la population.

En s'appropriant les problèmes de la société, les autorités publiques ne font que remplir leur mission. Cela est d'autant plus encourageant lorsqu'elles manifestent une réelle volonté politique d'agir dans le sens du bien commun et de l'intérêt général. Néanmoins, la gestion des politiques publiques qui consiste à exclure les autres acteurs des cercles de décision en les réduisant à de simples observateurs ou exécutants, ne contribue pas à entretenir une interaction constructive entre les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile. Ces derniers ont le sentiment que leurs intérêts ne sont pas pris en considération, ce qui provoque un sentiment de découragement et inévitablement l'éparpillement des initiatives alors que l'idéal serait de privilégier la concertation, capitaliser le potentiel de chacun et mettre en commun les ressources pour le bien être collectif (le développement).

---

<sup>20</sup> C'est ici que se justifie la définition des politiques publiques selon laquelle, « c'est tout ce que décide l'Etat de faire ou de ne pas faire ».

## **CHAPITRE 3. PERFORMANCE INSTITUTIONNELLE ET IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LA SOCIETE EN GENERAL**

L'objectif de ce chapitre est d'analyser les résultats issus de la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que les obstacles à la performance des institutions et à l'efficacité des politiques publiques.

### **3.1. DANS QUELLE MESURE LES RESULTATS ISSUS DES POLITIQUES PUBLIQUES REPONDENT-ILS AUX OBJECTIFS POURSUIVIS ?**

Les politiques publiques visent des objectifs divers comme par exemple, « relancer la croissance », réduire durablement la pauvreté et les inégalités, préserver l'environnement<sup>21</sup>, assurer l'accès à l'emploi assurer l'accès de tous aux soins, renforcer la bonne gouvernance, la démocratie la paix et la stabilité, etc.

Depuis la mise en œuvre du Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la pauvreté (DSCR) jusqu'à la SCA2D, les Comores ont enregistré quelques améliorations dans certains secteurs sociaux de développement, grâce aux interventions de l'Etat avec l'appui financier des partenaires internationaux.

Au niveau de l'éducation primaire, le taux brut de scolarisation est passé de 84,9% en 2006-2007 à 103% en 2014-2015<sup>22</sup>. Ces performances enregistrées seraient dues, entre autres causes, à une mobilisation importante des ressources publiques, une présence importante du secteur privé dans le secteur de l'éducation et un appui important des partenaires internationaux.<sup>23</sup> Dans le domaine de la santé, la mortalité infantile a été réduite de 2/3 selon la SCA2D (2015-2019).

Des progrès sont également observés sur le plan de la pauvreté dont l'incidence est passée de 44,8% de la population en 2004 à 34,2% en 2014<sup>24</sup>, soit une amélioration de 10% de la réduction de la pauvreté en l'espace de dix ans.

Après des années de fluctuation, l'économie Comorienne connaît une légère hausse qui se traduit par un taux de croissance du PIB de 3% en 2017<sup>25</sup>. Cela est dû, en partie, à l'approvisionnement en électricité après une longue période de pénurie qui avait paralysé le secteur économique.

---

<sup>21</sup> SCA2D révisée 2018-2021

<sup>22</sup> Plan de Transition du secteur de l'éducation (PTSE) 2017-2018-2019-2020

<sup>23</sup> Note de cadrage macro-économique et financier du Plan de transition du secteur de l'éducation (2017-2018-2019-2020), juillet 2017

<sup>24</sup> Enquête 123, INSEED, 2014

<sup>25</sup> Le taux de croissance du PIB réel était de 1,8% en 2009 ; 2% en 2010 ; 3,5% en 2015 ; 2,2% en 2016 et 3% en 2017 (SCA2D 2015-2019)

Ces résultats sont, toutefois, limités. Les progrès réalisés dans l'accès à l'éducation (aussi bien primaire que secondaire et universitaire) ne sont pas accompagnés d'un apprentissage de bonne qualité, ce qui se traduit par les faibles résultats au niveau des examens. Parallèlement, le pays enregistre des taux élevés de redoublement et d'abandon scolaire et la dispense de formations professionnelles qui ne sont pas adaptées aux besoins du marché de l'emploi<sup>26</sup>. Le secteur de la santé est confronté à des problèmes structurels et organisationnels avec des capacités techniques et d'accueil limitées.

La croissance économique est fragilisée par une quasi absence de compétitivité du secteur privé (sensé être le grand pourvoyeur de richesses nationales) et un climat des affaires peu favorable, les problèmes énergétiques et la faible intégration de l'économie nationale dans l'économie mondiale (SCA2D 2015-2019).

Dans le domaine de l'emploi, les stratégies politiques élaborées en vue de contribuer à la réduction du chômage par la généralisation de l'emploi<sup>27</sup> n'ont pas contribué à la réduction du taux de chômage, lequel est passé de 14,3% en 2003 à 24% en 2014 avec des effets particuliers sur les jeunes et les femmes.<sup>28</sup> 42% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté<sup>29</sup> et le niveau de l'Indice de Développement du capital Humain (IDH) est faible ; il est passé de 0,497 en 2016 (soit un classement des Comores à la 160<sup>ème</sup> place mondiale sur 188 pays<sup>30</sup>) à 0,503 en 2017 (soit un classement à la 165<sup>ème</sup> place sur 189 pays). Cette baisse de l'IDH, si elle continue, risque d'enfoncer encore plus le pays dans la pauvreté et livrer les institutions à elles-mêmes dans la mesure où le développement passe par la créativité et l'implication du capital humain.

Ce bref bilan sur les résultats issus des politiques publiques laisse croire que celles-ci n'ont pas été assez efficaces et ont eu peu d'impact sur la société, malgré les efforts déployés par le gouvernement avec l'appui financier des partenaires internationaux.

La persistance des problèmes, malgré l'existence de politiques publiques, nous amène à parler d'une inefficacité de l'action publique d'où l'intérêt d'analyser

---

<sup>26</sup> Note de cadrage macro-économique et financier du Plan de transition du secteur de l'éducation (2017-2018-2019-2020), juillet 2017

<sup>27</sup> Politique nationale de l'Emploi (2007) ; Document cadre de la Politique nationale de l'emploi, juin 2013 ; Loi cadre portant Politique nationale de l'Emploi (adoptée le 21 mai 2014)

<sup>28</sup> SCA2D révisée 2018-2021

<sup>29</sup> Banque mondiale 2014

<sup>30</sup> RNDH, 2016, PNUD

les obstacles à la performance des institutions et à l'efficacité des politiques publiques.

### **3.2. ANALYSE DES OBSTACLES A LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET A L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Le facteur institutionnel ne joue pas le rôle qui lui est dévolu dans la gouvernance des politiques publiques. Ce constat touche tous les secteurs confondus.

#### **Au niveau du secteur public**

L'efficacité des politiques publiques est confrontée à des difficultés de plusieurs ordres :

- *Un problème de coordination des acteurs et des interventions*

L'absence de coordination dans le processus des politiques publiques ne permet pas d'assurer l'efficacité de l'action publique. La tendance des autorités publiques à s'approprier toutes les décisions ou à privilégier l'approche bilatérale, en n'associant pas tous les partenaires potentiels, contribue à la dispersion des initiatives et ne favorise pas la concertation.

Plus les actions ne sont pas coordonnées, plus on risque de passer à côté de l'essentiel et de ne pas pouvoir répondre aux attentes de la population.

- *Un manque d'appropriation nationale des politiques publiques*

Les documents stratégiques globaux et les politiques sectorielles sont formulés avec des objectifs qui visent généralement à contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement socio-économique du pays. Bien qu'ils soient formulés et accompagnés de plans d'actions avec un budget prévisionnel, certains programmes ne sont pas systématiquement mis en œuvre dans les ministères sectoriels, une fois validés. L'absence de coordination et de suivi, le manque d'information, l'inexistence de termes de référence définissant les missions et responsabilités des cadres administratifs, la tendance qu'ont ces derniers à vouloir se défier de leurs responsabilités et le fait qu'ils ne soient pas soumis à l'obligation de résultats, l'absence de leadership et de discipline dans la plupart des instances administratives constituent des facteurs défavorables à l'appropriation des politiques publiques et neutralisent la volonté de les mettre en œuvre.

Les changements fréquents de postes dans l'administration publique ne permettent pas d'assurer une mémoire institutionnelle, chaque changement de



gouvernement entraînant des changements dans l'administration. Ceci ne favorise pas l'appropriation nationale des politiques publiques.

- *Des ressources humaines limitées et inadaptées*

L'inefficacité des politiques publiques est aussi liée à la présence, dans l'administration publique, de ressources humaines dont les capacités d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques sont limitées et inadaptées.

En effet, les recrutements qui visent à rétribuer des soutiens politiques ou favoriser des proches en leur offrant des postes de responsabilité dans l'administration publique (en dehors des règles et procédures) font qu'il existe un décalage entre les fonctions occupées, d'une part, et les profils de qualification et de compétence, d'autre part. Le fait de ne pas avoir les bonnes personnes (en termes de compétence) à la bonne place (en termes de responsabilité) explique, au moins partiellement, le défaut de leadership national, les faibles performances des institutions et le dysfonctionnement de l'administration publique, ce qui se traduit par l'inefficacité des politiques publiques.

- *Méfiance des partenaires vis-à-vis des institutions publiques*

L'expression d'une volonté politique apparaît comme l'une des conditions préalables à la réussite de toute politique publique. La signature d'accords de partenariat et de financement avec les partenaires internationaux en vue du financement des politiques publiques, traduit bien cette volonté des autorités publiques à développer le pays. Cependant, force est de constater que les engagements pris par le gouvernement ne sont pas toujours respectés, ce qui décourage les partenaires et ébranle leur confiance vis-à-vis des autorités politiques et des institutions publiques en général. L'absence de confiance des partenaires limite les possibilités de mobiliser des fonds pour le financement et la mise en œuvre des politiques publiques.

- *Décalage entre l'agenda politique et le processus de mise en œuvre des politiques publiques*

Le décalage entre l'agenda politique et la mise en œuvre des politiques publiques fait que les ressources qui auraient dû être mobilisées pour le financement de ces mêmes politiques se voient affectées ailleurs. En effet, certaines politiques publiques peuvent être formulées, interrompues ou être soumises à révision pour des raisons liées à l'agenda politique (élections,

réforme constitutionnelle...) ou parce qu'il y a d'autres priorités politiques qui nécessitent des investissements en temps et en ressources financières.

- *Des solutions qui ne sont pas toujours adaptées aux réalités du pays*

Certaines politiques publiques sont calquées sur des modèles étrangers alors que chaque pays a ses problèmes et que, par conséquent, les solutions doivent être adaptées au contexte dans lequel elles interviennent. Le décalage entre la réalité et ce qu'on veut faire ne prédispose pas à avoir des résultats adaptés et ne contribue donc pas à l'efficacité des politiques publiques.

### **Au niveau du secteur privé**

Les obstacles à la performance du secteur privé et à l'efficacité des politiques publiques se déclinent ainsi :

- *Un secteur privé non compétitif*

La mission de l'institution publique au service du secteur privé n'est pas véritablement assurée. Placée sous la tutelle du Ministère de l'économie, la Chambre de Commerce joue le rôle d'intermédiaire entre le gouvernement et le secteur privé. Elle a, entre autres, pour missions de promouvoir un secteur privé économique capable de défendre ses intérêts.

Or, le constat est que le secteur privé Comorien n'est pas compétitif. Il n'est pas assez soutenu par les institutions publiques, notamment en matière de renforcement de capacités, de confrontation d'idées en vue d'améliorer les missions de l'Etat au service du secteur privé, de développement d'accords de partenariat avec des entreprises étrangères ou de plaidoyer pour la mobilisation de fonds en vue de développer le secteur.

- Absence d'un véritable dialogue entre le secteur privé et le secteur public

Les capacités de dialogue entre le secteur privé et le secteur public font défaut. Les relations entre les institutions (secteur public, partenaires au développement, société civile) se limitent à la participation à des réunions dans lesquelles il est de coutume que chaque secteur soit représenté. Dans ces rencontres, c'est moins la portée des interventions qui importe que l'émargement sur la feuille de présence pour justifier du caractère inclusif des réunions.

L'absence de dialogue renforce, non seulement l'éloignement du secteur privé des institutions publiques, mais aussi elle ne favorise pas l'émergence de

propositions/solutions de la part du secteur privé en vue de l'intérêt commun. En effet, préoccupés à résoudre leurs propres problèmes, les opérateurs économiques ne se donnent pas les moyens de réfléchir aux voies et moyens devant leur permettre de participer à la gouvernance des politiques publiques. Dans ces conditions, la contribution du secteur privé à l'efficacité des politiques publiques est très limitée voire quasi inexistante.

### **Au niveau des organisations de la société civile**

Les organisations de la société civile sont confrontées à un certain nombre de difficultés qui ne leur permettent pas de peser sur les politiques publiques. Il s'agit de :

- *Faibles capacités structurelles, techniques et financières*

La société civile n'est pas unifiée et ne parle pas d'une seule voix malgré les initiatives de coordination et de renforcement des capacités des OSC, prises par le gouvernement avec l'appui de l'Union Européenne, et qui ont donné lieu à la création des Maisons des Organisations de la Société Civile (MOSC<sup>31</sup>). Il n'existe pas une coordination nationale effective des OSC Comoriennes. On note plutôt une diversité d'organisations qui se développent de façon autonome, en réseau, en fédération, au niveau régional, villageois ou communautaire et national avec des domaines d'intervention bien définis. Celles qui sont spécialisés dans des domaines thématiques spécifiques peinent à se rassembler pour constituer une force de proposition, ce qui affaiblit le rôle de la société civile dans la gouvernance des politiques publiques.

A cela s'ajoute des divisions dues à l'instrumentalisation de la société civile par les politiques qui, pour légitimer leurs décisions (qui doivent être inclusives) instaurent une « *société civile du pouvoir* » et une « *société civile de l'opposition* », ce qui constitue un facteur d'exclusion d'une partie de la population des grandes décisions publiques.

Toujours est-il que la société civile subit plus qu'elle n'agit. Les faibles capacités techniques ne prédisposent pas la plupart des organisations de la société civile à construire un discours et à participer pleinement en tant qu'actrices et partenaires de développement, à la mise en œuvre des politiques publiques.

---

<sup>31</sup> Voir le Programme de Coopération Décentralisée (PCD), mis en œuvre par le Gouvernement avec l'appui technique et financier de l'Union européenne

Sur le plan financier, les OSC ne bénéficient d'aucune subvention de la part de l'Etat. Elles dépendent des financements des bailleurs, mais là encore, leurs faibles compétences techniques ne leur permettent pas de répondre efficacement aux exigences des partenaires internationaux et d'accéder facilement à leurs financements.

- *Absence de dialogue entre les organisations de la société civile et l'Etat*

L'absence d'un cadre de concertation effectif<sup>32</sup> ne permet pas d'installer un dialogue constructif entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics.

En effet, la concertation avec la société civile ne doit pas se limiter à la présence de cette dernière à des réunions protocolaires dans les différentes administrations ou à des réunions d'information avec les partenaires. Le dialogue avec la société civile doit être constructif en donnant les moyens aux OSC de s'affirmer et d'agir sur les politiques publiques.

---

<sup>32</sup> Un cadre de concertation société civile/pouvoir public avait été mis en place dans le cadre de la composante « Renforcement des capacités de la société civile » du Programme de Coopération Décentralisée. Cependant, l'absence de suivi fait que ce cadre n'est pas opérationnel

## CHAPITRE 4. REPENSER LE ROLE ET LA PLACE DU FACTEUR INSTITUTIONNEL DANS LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Nous venons d'analyser, dans le précédent chapitre, les obstacles à la performance des institutions et à l'efficacité des politiques publiques. Dans le présent chapitre, il est question de penser la manière de conduire les politiques publiques. Quel rôle peuvent jouer les communes dans la gouvernance des politiques publiques ? Pour qu'elles soient efficaces, les politiques publiques ne devraient-elles pas être orientées selon un processus endogène ?

### 4.1. LA PRISE DE DECISION PAR LE BAS OU COMMENT S'INTEGRENT LES COMMUNES DANS LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

« Les communes constituent le cadre institutionnel de la participation de la population à la vie de la nation<sup>33</sup> ».

Comment s'intègrent-elles dans la gouvernance des politiques publiques ?

#### **Les communes constituent un levier de gouvernance par le bas**

Le niveau local se caractérise par l'articulation d'un grand nombre d'initiatives de développement portées par les différentes institutions et acteurs locaux formellement ou non formellement constitués (les associations de quartier et villageoises ou communautaires, les structures traditionnelles locales, les organisations de base, les ONG, les citoyens volontaires, etc.). Les décisions y sont généralement prises de façon inclusive, coordonnée et concertée.

Les communes s'inscrivent ainsi dans un espace socio-économique et environnemental où l'organisation sociale traditionnelle est régie par des règles reconnues et respectées de tous. Plusieurs pouvoirs s'articulent autour de différentes initiatives collectives ; ils tendent tous vers un objectif commun : le développement de la collectivité. Il s'agit d'un système dans lequel les considérations d'ordre hiérarchique (en ce qui concerne la prise de décision) ne conditionnent pas la mise en œuvre des initiatives locales. Ce niveau privilégie plutôt l'information, la concertation et le consensus.

La participation tend aussi vers la responsabilisation dans la mise en œuvre des initiatives locales. En matière de financement, les interventions au niveau local ne dépendent pas forcément des financements des bailleurs. Les communautés s'organisent pour se cotiser ou déploient d'autres moyens

---

<sup>33</sup> Article 2 de la Loi sur la décentralisation (2011)

participatifs (organisation de manifestations culturelles, compétitions sportives, concerts, mobilisation de la diaspora...) pour la mobilisation de fonds en vue de réaliser leurs projets.

Le fait, pour les communautés, de participer directement aux financements de projets locaux les prédispose à s'identifier aux initiatives locales et à s'impliquer dans leur mise en œuvre et leur suivi. Il s'agit, en effet, de « leurs projets ». Les résultats qui en sont issus ne sont pas l'œuvre d'un individu ou d'une institution publique (l'Etat) ou encore d'une institution financière. Il s'agit plutôt de l'œuvre de toute une communauté ou une collectivité, ce qui facilite une bonne appropriation des interventions.

Le succès des « politiques locales », au sens traditionnel et communautaire du terme, repose sur ces pratiques de gouvernance locale. Celles-ci constituent des opportunités qui pourraient être saisies et exploiter par les communes en vue d'influer sur les décisions concernant les politiques publiques.

#### **Proximité avec les citoyens/usagers et maîtrise des problèmes sociaux**

L'intégration du facteur institutionnel local dans les politiques publiques exige de reconnaître et d'accorder aux communes la capacité à jouer un rôle de levier pouvant influencer sur les politiques publiques.

En tant qu'institutions locales, les communes sont plus proches des citoyens, connaissent leurs problèmes et ont une bonne maîtrise des réalités socio-économiques. Pour avoir des politiques publiques qui soient en phase avec les réalités sociales, l'implication des communes au premier chef, dans l'identification, et par extension, dans tout le processus des politiques publiques est indispensable. Elles sont à même de proposer des solutions proches des besoins de la population puisque celle-ci est un élément constitutif de l'espace communal.

Les communes ont vocation à exercer une gouvernance locale de proximité. Ceci constitue une opportunité pour renforcer le dialogue avec les acteurs locaux. Ces atouts devraient être utilisés pour être mis au service des politiques publiques. D'où l'urgence de redynamiser les communes en leur donnant les moyens de se développer et de s'affirmer en tant qu'actrices indispensables à la gouvernance des politiques publiques.

## 4.2. DEVELOPPER UNE APPROCHE ENDOGENE DE LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'objectif des politiques publiques est d'arriver à apporter des changements positifs et pérennes à des situations jugées problématiques au niveau de la société.

Pour garantir des résultats qui puissent traduire des changements transformationnels au niveau de la société, il faudrait se doter de politiques pensées, conçues, financées (au moins partiellement, mais de façon effective et significative), mises en œuvre et suivies par des nationaux.

Pour cela, un travail d'identification de l'expertise nationale (où qu'elle soit) dans le domaine des politiques publiques est nécessaire<sup>34</sup>. Les capacités nationales dans le domaine du développement institutionnel et de l'analyse des politiques publiques doivent aussi être renforcées en vue de donner la possibilité aux acteurs nationaux, tout secteur confondu, de s'approprier et de mieux gérer les défis de développement auxquels le pays doit faire face.

L'approche endogène demande aussi qu'on pense « local ». En effet, la centralisation du pouvoir et la prise de décision systématique par le haut neutralisent le potentiel et le réservoir d'alternatives que détiennent les collectivités locales.

Or, selon l'article 8 de la Constitution de 2018, l'Etat a, entre autres missions, fondamentales « *de garantir la démocratie politique et la participation démocratique des citoyens à l'organisation du pouvoir politique et aux autres aspects de la vie politique et sociale du pays*<sup>35</sup> ».

Le développement des Comores, c'est l'affaire de tous les citoyens de la base jusqu'au sommet. Tous contribuent d'une manière ou d'une autre à la gouvernance des politiques publiques.

Les décisions de l'Etat en matière de développement ne doivent donc pas être discrétionnaires. Elles doivent être concertées et refléter la volonté de toutes les institutions et acteurs (collectivités locales, société civile, secteur privé local, communautés de base...) qui vont dans le sens de l'intérêt général.

---

<sup>34</sup> Ce travail est déjà entamé par le CNARPP

<sup>35</sup> Constitution de l'Union des Comores adoptée en 2018, Titre I : Principes fondamentaux

L'approche endogène des politiques publiques voudrait enfin que les efforts soient focalisés sur les vraies contraintes afin d'aider le pays à se développer. C'est là qu'apparaît l'intérêt de consulter d'abord la population.

Souvent les élites gouvernementales pensent que consulter le peuple c'est du temps perdu et que la prise de décisions par le bas ne devrait pas influencer sur les décisions politiques. Or, l'expérience montre que plus, le peuple est associé, plus les politiques publiques ont des chances d'aboutir car elles reflètent sa réalité et répond à ses besoins<sup>36</sup>. C'est le cas du processus de décentralisation en Union des Comores. La démarche participative adoptée a consisté à consulter les acteurs dans les localités, confirmer et valider leurs propositions auprès d'eux. La prise de décision par le haut (ministère en charge de la décentralisation, assemblée de l'Union des Comores et présidence) n'a été que la traduction formalisée et officielle de la volonté des communautés locales. La conséquence est que le principe a été adopté par tous, les communes ont été instituées<sup>37</sup>, des élections municipales ont eu lieu en 2014. Il ne reste plus qu'à procéder à un véritable transfert des compétences et des ressources financières aux communes, développer un vaste programme de renforcement de capacités des communes adapté à tous les responsables communaux (élus, cadres, agents...) et redynamiser ces institutions publiques locales que sont les communes pour qu'elles puissent jouer le rôle qui leur revient.

---

<sup>36</sup> Voir processus de décentralisation en Union des Comores

<sup>37</sup> Il y a 54 communes sur tout le territoire de l'Union des Comores



## CHAPITRE 5 : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

### 5.1. CONCLUSION

L'étude sur l' « *Analyse du facteur institutionnel (secteur public, secteur privé et société civile) dans la gouvernance des politiques publiques de leur identification à leur évaluation* » nous a permis d'analyser la place et le rôle des institutions dans la dynamique des politiques publiques.

L'analyse de l'interaction entre les institutions a fait ressortir les limites qu'ont celles-ci à peser sur les décisions concernant les politiques publiques. En effet, bien qu'elles touchent toute la société, et qu'elles soient conçues pour régler un problème collectif, les politiques publiques sont dans la pratique, et avant tout, décidées par les pouvoirs publics (qui use de leur légitimité en tant qu'autorité politique) et par les bailleurs (qui détiennent le pouvoir financier).

Cet état de fait affaiblit considérablement les autres institutions du secteur privé et les organisations de la société qui doivent adopter le statut d'observateurs et d'acteur « passifs ». L'absence d'inclusion dans le processus ne permet pas d'assurer l'efficacité des politiques publiques.

Ce travail nous a permis également d'observer et d'analyser d'autres obstacles à l'efficacité des politiques publiques et à la performance des institutions. Il s'agit de l'absence de coordination des acteurs et des interventions, une appropriation nationale limitée, de faibles capacités humaines, une méfiance des partenaires vis-à-vis des institutions publiques, des solutions qui ne sont pas adaptées, un secteur privé non compétitif, une absence de dialogue entre les institutions, de faibles capacités structurelles, techniques et financières des organisations de la société civile.

Enfin, cette étude nous amène à cette conclusion : si les politiques publiques ne sont pas efficaces, c'est par ce qu'on ne s'intéresse pas assez aux vrais problèmes ni à ceux qui en sont concernés. Les solutions aux problèmes de la société devraient être recherchées à la source, d'où l'intérêt d'intégrer les communes dans le processus de prise de décision publique. Il s'agit ainsi de s'inspirer du modèle de gouvernance locale dans le processus de formulation et de gestion des politiques publiques. Cela suppose d'adopter une approche endogène dans la gouvernance des politiques publiques afin de garantir des résultats réels et prometteurs pour le développement du pays.

## 5.2. RECOMMANDATIONS

Pour surmonter les obstacles ci-haut identifiés en s'appuyant sur les opportunités existant, nous recommandons les dispositions suivantes :

- Créer les conditions devant faire revenir la confiance entre le gouvernement, le secteur privé, les OSC et les partenaires financiers en vue d'assurer une bonne coordination des politiques publiques ;
- Renforcer les relations entre les pouvoirs publics, les partenaires du secteur privé et les organisations de la société civile en mettant en place des référents sectoriels permanents qui suivent le processus des politiques publiques du début jusqu'à la fin ;
- Faire valider les politiques publiques par le biais de grandes consultations publiques pour que tout le monde soit au même niveau d'information et se sente impliqué dans le processus ;
- Mettre les communes au centre des formulations des politiques publiques en redynamisant l'Association nationale des maires comoriens (ANMC) et en lui donnant les moyens de fonctionner conformément à l'article 73 de la loi sur la décentralisation ;
- Créer au sein de l'administration publique, des mécanismes de suivi des politiques publiques axés sur les résultats ;
- Reconnaître au CNARPP le statut d'institution indépendante d'évaluation des politiques publiques afin de garantir la transparence, l'indépendance d'action et de jugement ; et le doter de moyens techniques (ressources humaines, outils) et financiers qui vont lui permettre d'assumer ce rôle ;
- Mettre en place des mécanismes sûrs, solides et pérennes afin d'assurer la durabilité des actions issues des politiques publiques ;
- Formuler une stratégie nationale de mobilisation de ressources pour le financement et la mise en œuvre des politiques publiques ;
- Donner les moyens et la possibilité au CNARPP de jouer pleinement son rôle d'institution indépendante de contrôle et de veille, en vue de l'application des décisions en matière de politiques publiques ;
- Rendre effectif le contrôle de l'action publique par les députés et la société civile ;
- Mettre en place ou activer des bureaux de contrôle de l'Etat qui soient autonomes (ex : Commission anti-corruption...)
- Donner les moyens à la nouvelle génération du secteur privé de s'affirmer en tant que force de propositions et d'innovations pouvant contribuer au développement des politiques publiques ;
- Faire la promotion de l'excellence et entretenir la culture du mérite dans l'administration publique.

## Bibliographie

- Le Politiste/[https://lepolitiste.com/les politiques publiques](https://lepolitiste.com/les-politiques-publiques)
- Jean Claude Thoenig, « L'analyse des politiques publiques », sous la direction de Leca et Grawitz, 1985
- Peter Knoepfel, Corrinne Larrue et Frédéri Vrone, Analyse et pilotage des politiques publiques, 2<sup>ème</sup> édition 2006
- Constitution de l'Union des Comores, 2018
- Loi cadre sur la décentralisation de l'Union des Comores
- Pierre Muller, Les politiques publiques, Que sais-je, 9e édition, 2011
- Stratégie de Croissance Accélérée et de Réduction de la Pauvreté (2015-2019)
- Stratégie de Croissance Accélérée de Développement Durable, (2018-2021)
- Rapport d'évaluation de la SCA2D (2015-2019)
- Rédiger des documents pertinents de Politique publique. Un guide pour les Conseillers en politique publique en Europe centrale et orientale, Eoin Young et Lisa Quinn, Local Government and public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest OSI/LGI, 2002
- Plan de Transition du secteur de l'éducation (PTSE) 2017-2018-2019-2020
- Note de cadrage macro-économique et financier du Plan de transition du secteur de l'éducation (2017-2018-2019-2020), juillet 2017
- M.Berchoud, J.-F. Guédon et B.Sintsimon, 120 fiches sur les institutions. *Qu'est ce que la citoyenneté aujourd'hui ?* Studyrama, 2004
- [www.piloter.org](http://www.piloter.org)
- <https://lepolitiste.com>