



*Diagnostic des
capacités en matière
de réduction de
risque de
catastrophe et
adaptation au
changement
climatique*

**Union des
Comores**

Table de matières

Acronymes	6
RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	7
PARTIE I. Introduction	10
1. Contexte et justification	12
1.1. Contexte et but du diagnostic	12
1.2. Approche et méthodologie de travail	12
1.2.1. Composition de l'équipe multisectorielle.....	12
1.2.2. Structures rencontrées.....	12
1.2.3. Méthodologie	13
1.2.4. Collecte des données.....	13
1.2.5. Thématiques abordées.....	13
1.3. Limites du diagnostic	14
2. Analyse de situation	16
2.1. Profil socio-économique.....	16
2.2. Profil des risques de catastrophes.....	16
2.2.1. Risques hydrométéorologiques et climatiques	17
2.2.2. Risques volcaniques et sismiques	17
2.2.3. Risques épidémiologiques.....	18
PARTIE II. Résultats du diagnostic.....	19
3. Cadre législatif, politique et institutionnel.....	21
3.1. Capacités existantes	21
3.1.1. Cadre législatif.....	21
3.1.2. Cadre politique et stratégique	21
3.1.3. Cadre institutionnel.....	22
3.1.4. Coordination	24
3.1.5. Collaboration avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux.....	25
3.2. Défis.....	26
3.2.1. Cadre législatif.....	26
3.2.2. Cadre politique et stratégique	26
3.2.3. Cadre institutionnel.....	27
3.2.4. Coordination	29
3.2.5. Collaboration avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux.....	30
3.3. Dimension genre	31
3.4. Recommandations.....	32
4. Compréhension des risques	37
4.1. Capacités existantes	37

4.1.1.	Risques hydrométéorologiques	37
4.1.2.	Risques volcaniques	38
4.2.	Défis.....	39
4.3.	Dimension genre	40
4.4.	Recommandations.....	41
5.	Préparation à la réponse.....	44
5.1.	Capacités existantes	44
5.1.1.	Coordination pour la réponse	44
5.1.2.	Capacités opérationnelles de réponse.....	44
5.1.3.	Financement pour la préparation et la réponse.....	45
5.1.4.	Plans de contingence	45
5.1.5.	Système d'alerte précoce	46
5.1.6.	Gestion d'information.....	46
5.2.	Défis.....	46
5.2.1.	Coordination pour la réponse	46
5.2.2.	Capacités opérationnelles de réponse.....	46
5.2.3.	Financement pour la préparation et la réponse.....	47
5.2.4.	Plans de contingence	47
5.2.5.	Gestion d'information	48
5.3.	Dimension genre	48
5.4.	Recommandations.....	48
6.	Agriculture, sécurité alimentaire.....	51
6.1.	Capacités existantes	51
6.2.	Défis.....	53
6.3.	Dimension genre	55
6.4.	Recommandations.....	55
7.	Nutrition.....	60
7.1.	Capacités existantes	60
7.2.	Défis.....	61
7.3.	Dimension genre	62
7.4.	Recommandations.....	63
8.	Santé.....	65
8.1.	Capacités existantes	65
8.2.	Défis.....	65
8.3.	Dimension genre	66
8.4.	Recommandations.....	67
9.	Eau, assainissement, hygiène	70

9.1.	Capacités existantes	70
9.2.	Défis.....	70
9.2.1.	Réforme du secteur EAH et financement	71
9.2.2.	Résilience des systèmes d'eau et d'assainissement aux effets du changement climatique 71	
9.2.3.	Préparation, réponse, relèvement post-catastrophe du secteur EAH.....	71
9.3.	Dimension genre	72
9.4.	Recommandations.....	72
10.	Environnement.....	75
10.1.	Capacités existantes.....	75
10.2.	Défis	77
10.3.	Dimension genre.....	78
10.4.	Recommandations	78
10.4.1.	Plans de contingence	81
10.4.2.	Gestion d'information.....	81
10.5.	Dimension genre.....	81
10.6.	Recommandations	81
11.	Éducation.....	84
11.1.	Capacités existantes.....	84
11.1.1.	Cadre politique et institutionnel du secteur de l'éducation	84
11.1.2.	Cartographie de risques	85
11.1.3.	Formations et sensibilisation	85
11.1.4.	Eau, assainissement et hygiène en milieu scolaire	86
11.1.5.	Préparation à la réponse et expérience de la réponse au Cyclone Kenneth	86
11.2.	Défis	87
11.3.	Dimension genre.....	88
11.4.	Recommandations	88
	Tourisme.....	92
12.	Tourisme.....	93
12.1.	Capacités existantes.....	93
12.2.	Défis	93
12.3.	Dimension genre.....	94
12.4.	Recommandations	94
	PARTIE III. Conclusions	96
	PARTIE III. Conclusions	97
	ANNEXES	98
	Annexe I. Membres de l'équipe de diagnostic.....	98

Annexe II. Liste des structures rencontrées 100

Acronymes

ACC	Adaptation au changement climatique
AFD	Agence française de développement
AND	Armée Nationale de Développement
ANACM	Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie
CADRI	Capacity for Disaster Reduction Initiative
CATI	Centre d'Analyse et de Traitement d'Information
CEU	Commissariat à l'Éducation d'Urgence
CGP	Commissariat Général au Plan
COI	Commission de l'Océan Indien
CNOD	Conseil National d'Orientation du Développement
CRDE	Centres ruraux de développement économique
CRCo	Croissant Rouge Comorien
CTP	Comité Technique de Pilotage
DGSC	Direction Générale de la Sécurité Civile
DNEF	Direction Nationale de l'Environnement et de la Forêt
DNS	Direction Nationale de la Santé
DRSC	Directions régionales de sécurité civile
ESU	Education en Situation d'Urgence
FAO	Food and Agriculture Organization
FPAD	Forum des Partenaires au Développement
INRAPE	Institut national de recherche pour l'agriculture, la pêche et l'environnement
INSEED	Institut National de la Statistique et des Études Économiques et Démographiques
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
OCHA	Office de Coordination des Affaires Humanitaires
ODD	Objectifs de développement durable
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
ONG	Organisation non Gouvernementale
OVK	Observatoire du Volcan Karthala
PCE	Plan Comores Émergent
PNCM	Plan National de Contingence multirisque
PNNA	Politique nationale de nutrition et d'alimentation
PNPRRC	Plateforme Nationale pour la prévention et la réduction des risques de catastrophe
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSSC	Plan de Secours Spécialisé Cyclone
PSST	Plan de Secours Spécialisé Tsunami
RRC	Réduction des risques de catastrophe
SCA2D	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
SCOSEP	Service de coordination des opérations de secours et préparation
SNIS	Système d'information sanitaire
SNRRC	Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes
SNU	Système des Nations Unies
SONEDE	Société Nationale d'Exploitation et de Distribution de l'Eau
UDC	Université des Comores
UNDAC	United Nation Disaster Assessment Coordination
UNIDRR	Office des Nations Unies pour la Réduction de Risques de Catastrophes

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le diagnostic des capacités nationales et locales en matière de réduction de risque de catastrophe (RRC) et adaptation au changement climatique a été organisé à la demande du Gouvernement de l'Union des Comores à travers le Ministère de l'intérieur. Son but a été de mettre en lumière les capacités existantes, les défis et les lacunes, ainsi que proposer des recommandations pour le renforcement des capacités nationales et locales dans ce domaine. Le diagnostic a été mené par une équipe multidisciplinaire composée de 33 membres : 9 experts sectoriels du Gouvernement, 13 experts du Système des Nations Unies aux Comores et 11 experts onusiens internationaux mobilisés par le Partenariat CADRI (www.cadri.net).

Le diagnostic vise à contribuer à l'actualisation de la Stratégie Nationale RRC de l'Union des Comores prévue pour 2020, à mettre en lumière les priorités liés à la réduction des risques dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Comores Émergent, ainsi qu'à mieux encadrer l'intégration des aspects RRC et de l'adaptation au changement climatique dans les politiques sectorielles.

Petit État insulaire en développement, l'Union des Comores est caractérisé par une population en pleine expansion, des ressources naturelles limitées, une faible performance économique, des inégalités basées sur le genre et une vulnérabilité aux aléas climatiques.

Plus de 30% de la population comorienne vit en-dessous du seuil de pauvreté, avec seulement 45% de la population en âge de travailler exerçant une profession dont seulement un tiers est constitué de femmes. Effectivement, les Comores est le pays qui détient le taux d'activité le plus faible par rapport à ses homologues d'Afrique subsaharienne. Le taux de chômage reste élevé surtout chez les jeunes et les femmes du fait du manque de formation et de financement. Les Comores comptent l'une des plus grandes diasporas d'Afrique proportionnellement à sa population. La diaspora contribue au GDP à un seuil d'environ 20%.

Avec trois produits de rente essentiellement (la vanille, l'ylang-ylang et le girofle), le secteur agricole génère 90% des recettes d'exportation et emploie près de 80% de la population active. Malgré la prépondérance du secteur agricole dans l'économie comorienne, le pays n'assure pas sa sécurité alimentaire. Le secteur privé est en grande partie informel et active dans l'agriculture et le commerce de détail. Aux Comores, la connectivité internationale et interne est faible et les coûts de transport sont élevés. Ceci pose un défi majeur dans les perspectives touristiques et commerciales que le pays peut envisager.

En termes de réduction des risques de catastrophe et adaptation au changement climatique, le Gouvernement de l'Union des Comores a mis en place dispositif institutionnel, réglementaire et politique, avec une vision du développement du pays – le Plan Comores Émergent – qui reflète ces aspects d'une manière adéquate, une Stratégie Nationale RRC, ainsi qu'une structure organisationnelle axée sur des mandats clairement définis entre la Direction Générale de la Protection Civile sous la tutelle du Ministère de l'intérieur, des institutions techniques comme la Direction technique de la météorologie et l'Observatoire du Volcan Karthala, des institutions sectorielles ainsi que la Plateforme Nationale RRC qui représente le mécanisme de coordination pour la RRC.

Malgré ces avancements, le renforcement des capacités en matière de réduction de risques des catastrophes et d'adaptation au changement climatique demeure une priorité sur laquelle le Gouvernement, les communautés, les organisations de la société civile et du secteur privé, ainsi que les partenaires techniques et financiers doivent se pencher.

Les grandes lignes des recommandations présentées dans ce rapport peuvent se résumer ainsi :

Mettre les communautés au centre du développement résilient aux risques

- Mener des actions de sensibilisation des communautés locales, y compris des membres de la diaspora, sur l'importance de la réduction des risques liés aux catastrophes et de l'adaptation au changement climatique en tant que préoccupations du développement local durable et résilient.
- Élaborer et mettre en œuvre des activités génératrices de revenus résilientes au profit des communautés vulnérables en ciblant d'une manière adéquate les femmes, les jeunes et les catégories les vulnérables plus afin de ne pas laisser personne de compte.
- Mettre en place des programmes intégrés d'appui aux communautés d'agriculteurs et de pêcheurs afin qu'elles prennent confiance en elles pour jouer un rôle moteur dans leur développement économique et social, durable, y compris à travers des formations techniques pratiques valorisant les savoirs locaux telles que la méthodologie Champs École Paysans (Mohéli) ; la mise en place de systèmes de microfinance en s'appuyant sur l'expérience des tontines ; l'accompagnement des forum communautaires visant à apporter des réponses aux problèmes identifiés par la communauté ; un ciblage des ménages les plus vulnérables et les femmes.
- Soutenir financièrement et offrir des formations aux associations de femmes et de volontaires dans les communautés (association type Ulanga qui signifie « nature ») ou les ONG locales en termes d'amélioration de la salubrité, de l'assainissement en milieu rural, de protection de l'environnement et du littoral, et d'initiatives génératrices de micro-revenus pour leur association. Le renforcement des capacités techniques et technologiques des institutions étatiques et des acteurs non étatiques pour améliorer durablement la gestion de l'environnement et des services écosystémiques sont primordiaux.

Doter les institutions des ressources humaines, techniques et financières pour un fonctionnement

- Dans le court terme, renforcer les capacités humaines, techniques, logistiques et financières de la DGSC en tant qu'institution qui assure la coordination de la réponse humanitaire en la dotant des moyens de fonctionnement (ressources humaines, budget de fonctionnement, formations spécialisées).
- Aux niveaux insulaire et local, doter les structures décentralisées de la DGSC (notamment les Directions Régionales de la Sécurité Civile et les Unités Locales de Protection Civile) des mêmes moyens de fonctionnement et relier leurs activités de celles menées dans le cadre des CRDE dans le développement local.
- Dans le moyen ou long terme, réfléchir au renforcement de l'institution chargée de la coordination de la thématique RRC en termes d'un set complet de compétences dans le domaine de la RRC qui touche à la prévention, la mitigation, la préparation et le relèvement, et non seulement à la réponse d'urgence.
- Activer la Plateforme Nationale pour la Réduction des Risques de Catastrophe multisectorielle en la dotant d'un plan d'action clair et des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de son mandat de coordination des actions relatives à la RRC en regroupant les structures étatiques et non étatiques jouant un rôle dans la prévention, mitigation, préparation réponse d'urgence, relèvement reconstruction, ainsi que l'adaptation au changement climatique.
- Assurer une budgétisation d'État régulière et effective pour (i) les activités de prévention de risques de catastrophe en tant qu'objectif de développement durable et (ii) les activités de

préparation à la réponse aux catastrophes ancrée dans une vision stratégique de mobilisations des ressources financières internes et externes.

Planifier les investissements en développement en tenant compte des risques

- ❑ Mener les activités liées à l'identification, l'analyse et la cartographie des risques liés aux divers aléas d'une manière coordonnée à travers les diverses institutions, par exemple par le biais de la Plateforme Nationale RRC, afin de mener une planification sectorielle au développement qui tient en compte les risques, y compris dans les domaines de l'aménagement du territoire (urbain, rural, et à vocation touristique), de la construction, des infrastructures.
- ❑ Intégrer les dimensions liées à la réduction des risques et l'adaptation au changement climatique dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale du tourisme en élaborant une cartographie et analyse des risques de catastrophe touchant au secteur touristique. Incorporer les principes de l'aménagement urbain intégré qui comprend l'eau et assainissement, hygiène, gestion de déchets, énergie dans le développement du secteur tourisme.

Envisager un capital humain sensible à la réduction des risques et au changement climatique

- ❑ Mettre en place des stratégies de gestion des ressources humaines de l'administration étatique à tous les niveaux fondée sur les résultats et les compétences, accompagnée des programmes de formation spécialisée et continue qui intègrent les considérations relatives à l'importance de la réduction des risques et l'adaptation au changement climatique, ainsi que celle d'une bonne préparation à la réponse en cas de catastrophe.
- ❑ La mise en œuvre de la politique de l'État de décentralisation devrait s'accompagner des séances régulières de sensibilisation des dirigeants locaux et des autorités traditionnelles sur l'importance de la réduction des risques, la préparation et l'adaptation aux changements liés au climat afin que les autorités connaissent leurs rôles et remplissent leurs devoirs vis-à-vis des communautés vulnérables.
- ❑ Intégrer la réduction des risques et l'adaptation changement climatique dans le programme scolaire ainsi que dans le cursus de formation initiale et continue des enseignants afin de leur permettre l'élaboration des outils méthodologiques et matériaux didactiques adéquats.

Eau, assainissement, hygiène, santé et nutrition : des enjeux communs face aux risques

- ❑ Initier la professionnalisation des services d'eau pour distribuer de l'eau potable en mettant en place une politique de tarification pour assurer le fonctionnement adéquat des services.
- ❑ L'améliorer la surveillance de la nutrition à travers une analyse et communication de données provenant de sources d'information nutritionnelles existantes, le dépistage anthropométrique au niveau communautaire, et à travers des actions de dépistage pour soutenir la surveillance.
- ❑ Afin d'alléger l'exploitation des ressources naturelles et de réduire la production d'émissions à effet de serre, proposer des alternatives : promouvoir des techniques de distillation par des moyens de chauffage solaire à concentration ou tubes sous vide : utiliser de la pouzzolane pour remplacer le ciment ; mettre en place un programme national et local de gestion intégrée des déchets.
- ❑ Mener une cartographie des risques des hôpitaux et autres structures de santé et organiser des exercices de simulation pour tester les plans de contingence hospitaliers et les plans de riposte contre les diverses maladies.

PARTIE I.
Introduction

I

**Contexte et
justification du
diagnostic**

I. Contexte et justification

I.1. Contexte et but du diagnostic

La mission de diagnostic des capacités nationales et locales en matière de réduction de risque de catastrophe (RRC) et adaptation au changement climatique s'est déroulée de 23 septembre à 3 octobre à la demande du Gouvernement à travers le Ministère de l'intérieur (requête du Directeur Général de la Sécurité Civile (DGSC) en date du 26 avril 2018). La mission de diagnostic des capacités a été précédée par une mission de cadrage menée du 28 au 31 août 2018.

Le but du diagnostic des capacités a été de mettre en lumière les capacités existantes, les défis et les lacunes, ainsi que proposer des recommandations pour le renforcement des capacités nationales et locales en matière de réduction de risques de catastrophe (y compris des risques liés au changement climatique) à travers les secteurs clés.

L'analyse et les recommandations du diagnostic des capacités visent à contribuer à l'actualisation de la Stratégie Nationale RRC et son plan d'action prévue pour 2020, à mettre en lumière les priorités liés à la réduction des risques dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Comores Émergent qui représente la vision de développement du pays, ainsi qu'à mieux encadrer l'intégration des aspects RRC et de l'adaptation au changement climatique dans les politiques sectorielles.

I.2. Approche et méthodologie de travail

Le diagnostic des capacités a été placée sous le leadership du Gouvernement de l'Union des Comores et a été basée sur une approche participative où les résultats et les recommandations présentés dans ce rapport ont été élaborés par une équipe regroupant à la fois des experts du gouvernement, de l'équipe pays du SNU ainsi que des experts internationaux CADRI et UNDAC.

I.2.1. Composition de l'équipe multisectorielle

L'évaluation a été menée par une équipe multidisciplinaire composée de 33 membres : 9 experts sectoriels du Gouvernement (dont un expert national UNDAC de la DGSC), 13 experts du Système des Nations Unies aux Comores provenant 6 agences onusiennes et 11 experts internationaux provenant de 7 organisations membres du Partenariat CADRI (dont un expert international UNDAC) (voir [Annexe I](#)).

L'expertise regroupée à l'intérieur de cette équipe multidisciplinaire a inclut : la RRC ; la préparation à la réponse d'urgence ; la gouvernance et les aspects institutionnels et de coordination ; la surveillance et l'analyse des risques ; les systèmes d'alerte précoce et la gestion de l'information ; la dimension genre, promotion de la femme et l'inclusivité ; la sécurité alimentaire ; la nutrition ; l'agriculture ; l'eau, assainissement et hygiène ; la santé ; l'éducation ; la mobilité humaine et le rôle de la diaspora.

I.2.2. Structures rencontrées

Des entretiens se sont déroulés au niveau national (central), insulaire et local avec 119 structures au total sur l'ensemble du pays : 63 structures étatiques, dont 36 au niveau central et 27 au niveau local dans des préfectures et localités à Ngazidja (Grande Comore), Nzwani (Anjouan) et à Mwali (Mohéli). L'équipe a rencontré 28 organisations de la société civile, 9 partenaires techniques et financiers multilatéraux et bilatéraux et 9 organismes privés et autres (secteur privé, université, etc.). La liste complète des institutions rencontrées peut être consultée en [Annexe II](#).

I.2.3. Méthodologie

La méthodologie utilisée dans le cadre du diagnostic en Union des Comores repose sur trois outils principaux :

- L'Outil CADRI pour l'évaluation des capacités nationales et locales en matière de RRC développée par les partenaires CADRI et structurée selon les quatre priorités du Cadre d'Action de Sendai (disponible en ligne en langue française : <http://www.cadri.net/en/cadri-tool-fr>). L'outil se présente sous la forme d'un questionnaire modulable pour servir de canevas à des interviews semi structurées. L'outil se compose d'un questionnaire générique et de dix questionnaires sectoriels. Pour le diagnostic, le module générique et huit modules sectoriels ont été utilisés : Santé ; Agriculture et Sécurité Alimentaire ; Mobilité Humaine ; Éducation ; Environnement ; Eau, assainissement et hygiène ; Nutrition ; Services Climatiques.
- L'outil d'évaluation des capacités en matière de préparation à la réponse élaboré par OCHA dans le cadre des missions UNDAC, qui est un outil complémentaire à l'outil CADRI qui lui-même inclut des sections focalisées sur les aspects de préparation.
- Un guide pour l'évaluation des capacités en matière d'égalité de genre et promotion de la femme dans le contexte de la RRC élaboré par l'experte internationale de l'UNFPA dans le cadre de la mission en Union des Comores.

I.2.4. Collecte des données

La méthodologie de collecte des données a inclus :

- Des entretiens semi-structurés sur la base des questionnaires avec les institutions et acteurs rencontrés ;
- Des visites de terrain dans les municipalités vulnérables aux risques de catastrophe (au niveau de chaque préfecture, 1-2 communes et 1-2 localités ont été visitées, et entretiens avec les Gouverneurs, les Préfets et les Maires de chacune ont été menés):
 - Ngazidja : Préfectures de Moroni-Bambao-Bambao; Oichili-Dimani; Mitsamiouli-Mboudé;
 - Nzwani : Préfectures de Mutsamudu; Bambao; Sima;
 - Mwali : Fomboni; Nioumachioi; Mledjele;
- Des visites des infrastructures comme par exemple, l'OVK, les antennes de la protection civile et des sapeurs-pompiers, l'Hôpital El-Maarouf, le CRDE.
- Des visites de projets comme par exemple le projet PNUD soutenant la mise en place d'un CRDE et les terrains agricoles à la Grande Comore.
- L'analyse de la documentation mise à disposition incluant les textes de loi, politiques, plans, documents de projet, etc.

I.2.5. Thématiques abordées

Les thématiques abordées dans le diagnostic des capacités en Union des Comores se divisent en trois catégories principales :

- Les thématiques génériques liées à la RRC, notamment : la gouvernance, le cadre législatif, politique et institutionnel pour la RRC ; la compréhension des risques déclinée en observation, surveillance, analyse, communication des risques ; la préparation et la réponse aux catastrophes ;
- Les thématiques sectorielles (tout en reconnaissant la nature multi-sectorielle que certains « secteurs » comportent) : agriculture et sécurité alimentaire ; nutrition ; eau potable et assainissement ; environnement ; santé; tourisme; éducation);
- Les thématiques transversales : égalité de genre, promotion de la femme et des jeunes et inclusion, qui ont été des dimensions traitées dans toutes les thématiques.

I.3. Limites du diagnostic

Malgré la multitude des thématiques abordées et la richesse des perspectives articulées dans le rapport du diagnostic des capacités, l'équipe d'évaluation souhaite souligner quelques limites analytiques :

- L'analyse demeure en grande partie focalisée sur la thématique RRC (définie d'une manière holistique comprenant les aspects préventifs aussi bien que ceux réactives), et d'une manière plus limitée liée aux aspects d'adaptation au changement climatique. Certains chapitres présentent une analyse plus approfondie des aspects liés à l'adaptation que d'autres, comme par exemple le chapitre [7. Agriculture et sécurité alimentaire](#) et [11. Environnement](#).
- Le relèvement en tant qu'élément de la RRC présente une analyse plus limitée que les aspects de la prévention et de la préparation à la réponse.
- Les thématiques du tourisme, de l'aménagement du territoire et des infrastructures ont bénéficié d'une analyse limitée, faute d'une expertise spécifique dans l'équipe.
- L'engagement du secteur privé lors du diagnostic a été très limité, avec peu d'organisations du secteur privé rencontrées. Les résultats et les recommandations du diagnostic sont, par conséquent, centrés sur les institutions, services, capacités et intérêts du secteur public et des communautés rencontrées.
- Les recommandations se présentent dans un premier temps sans une classification en termes de priorités. Cependant, un exercice de priorisation des recommandations est prévu à l'issue du présent rapport accompagné par un processus d'articulation des activités correspondant aux recommandations retenues en tant que prioritaires.

2

**Analyse de
situation**

2. Analyse de situation

2.1. Profil socio-économique

L'Union des Comores couvre une superficie totale de 2 236 km², elle est constituée de quatre îles en l'occurrence Mwali (Mohéli, 290 Km²), Ndzuwani (Anjouan, 374km²), Ngazidja (Grande Comore, 1 148 km²), et Maore (Mayotte, 424 km²), cette dernière étant restée sous administration française depuis l'indépendance du pays en 1975.

La population totale estimée à 745 000 habitants, avec une densité moyenne de la population très élevée qui varie entre 400,3 habitants et 727,5 habitants par km², créant une grande pression sur les ressources naturelles et environnementales. La population est en majorité rurale (72%). Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans atteignait 29,4% et la proportion de la population vivant sous le seuil de la pauvreté, 44,8%. Les Comores se classent parmi les pays les plus densément peuplés au monde. Il est également l'un des pays les moins avancés dans le monde et classé 169 sur 187 pays sur l'Indice de développement humain 2013, avec un PIB en 2014 de 648 millions \$ et environ 45% de la population vivant sous le seuil de la pauvreté. L'âge moyen de la population est de 21 années, la proportion des jeunes de moins de 20 ans est estimée à 53% et la population féminine comorienne constitue un peu plus de la moitié du total. La population est majoritairement rurale, à 67%.

Étant un petit État insulaire en développement, le pays est caractérisé par, entre autres : i) l'isolement géographique ; ii) une population en pleine expansion ; iii) des ressources naturelles limitées ; iv) la faible résilience économique ; et v) la vulnérabilité à l'élévation du niveau de la mer et aux catastrophes naturelles.

L'appui de la diaspora constituée d'environ 150 000 comoriens est important : les transferts de fonds représentaient plus de 24% du PIB en 2012³. L'agriculture, incluant la pêche et la foresterie, contribue à 50% du PIB, emploie 80% de la main d'œuvre, et constitue la majeure partie des exportations. La base économique réduite du pays repose uniquement sur trois produits de cultures de rente (vanille, girofle et ylang-ylang). La petite taille des superficies cultivables limite la capacité de production, empêchant toute économie d'échelle. La dépendance du pays envers les importations de produits pétroliers est importante puisque 83,3% de l'électricité, est produite à partir de combustibles fossiles alors que 16,7% provient de l'hydroélectricité. L'isolement géographique du pays, l'exiguïté des marchés intérieurs et la dispersion géographique des îles entraînent des surcoûts considérables au niveau des infrastructures, des transports, de l'approvisionnement et des communications.

2.2. Profil des risques de catastrophes

Les Comores sont vulnérables aux aléas de type hydrométéorologiques (tempêtes tropicales, inondations, montées des eaux océaniques), géophysiques (éruptions volcaniques, séismes, glissements de terrain), biologiques (épidémies de choléra, paludisme, fièvre typhoïde) et technologiques (accidents d'avions et de la circulation routière, les naufrages des bateaux, les pertitions en mer des pêcheurs). Plus récemment, le pays est confronté à une sismicité active et un début de volcanisme sous-marin allant à 800m d'altitude et 3 500m de profondeur, situé environ 50 km à l'Est de la côte mahoraise

Compte tenu de la forte vulnérabilité des individus et des communautés, les conséquences de ces risques entraînent souvent des catastrophes provoquant des pertes en vies humaines, la destruction de biens ainsi que la dégradation de l'environnement. Elles affectent ainsi la vie socio-économique, la santé, l'éducation, les infrastructures stratégiques et les moyens de communication. De même, la faible

capacité de préparation et de réponse aux catastrophes constitue un facteur aggravant de la vulnérabilité du pays.

2.2.1. Risques hydrométéorologiques et climatiques

Les effets des changements climatiques se font ressentir dans le pays, provoquant des événements météorologiques extrêmes ; fortes précipitations prolongées, sécheresses, montées des eaux et cyclones. De même, le pays est vulnérable aux effets inhérents à la présence d'un volcan actif à la Grande Comore.

Les inondations et glissements de terrain

Les inondations sont dues à des fortes précipitations et à la montée des marées, mais selon des caractéristiques différentes sur les trois îles. À la Grande Comore, le ruissellement est aggravé par le dépôt de cendres des éruptions de 2005, alors qu'à Anjouan et Mohéli la capacité d'infiltration des sols est élevée. Cependant, la déforestation associée à la croissance démographique augmente considérablement le risque de terrain et d'éboulement à Anjouan et Mohéli. Il convient de souligner qu'en période de fortes pluies, des habitations et infrastructures sont détruites. Par ailleurs au cours des trente dernières années, il y a eu une augmentation de la fréquence et de la gravité des tempêtes, des inondations et des glissements de terrain. En outre, des observations historiques indiquent des fluctuations dans les précipitations et les intervalles dans la saison sèche, ainsi que les sécheresses précoces et prolongées, accompagnées par une augmentation de température de 1 °C.

Les cyclones

Pendant la saison des pluies, des vents forts et les cyclones tropicaux affectent également les Comores. Ceux-ci ont causé d'importants dégâts matériels et humains. Par exemple : i) 23 cyclones ont affectés le pays de 1911 à 1961 - une moyenne de 1 cyclone tous les 2 ans ; ii) 13 cyclones ont affecté les Comores de 1967 à 1976 ; et iii) huit cyclones de 1987 à nos jours. Alors que le pays est protégé par Madagascar, les cyclones changent parfois de trajectoire habituelle et viennent frapper les Comores ; c'est le cas du cyclone Kenneth qui a affecté le pays en avril 2019, a montré que la trajectoire des cyclones a changé ; ce qui augmente la vulnérabilité du pays face à cet aléa.

Le 24 avril 2019, l'Union des Comores a été traversée par l'un des cyclones les plus violents de son histoire, causant d'importants dégâts matériels et humains sur les îles. Le Cyclone Kenneth a enregistré une pointe allant jusqu'à 170 km/h avant de se diriger vers le Nord du Mozambique le 25 avril 2019. Les dégâts ont inclut 6 morts, 153 blessés, 345,131 personnes affectées, 11,969 personnes déplacées, 4,854 maisons totalement détruites et 7,013 partiellement endommagées.

Les sécheresses

Du fait de son origine volcanique le pays possède très peu de bassins versants et d'aquifères, et une faible capacité de stockage en eau naturelle. Les Comores sont par conséquent extrêmement vulnérables aux changements climatiques, amplifiés par la variabilité des précipitations, d'autant plus que la population rurale est entièrement dépendante de la collecte des eaux de pluie. Il en résulte une augmentation prévisible des pénuries d'eau due à l'impact de la sécheresse.

Bien qu'il n'existe pas de données sur cet aléa, mais ce dernier provoque de pénuries d'eau et une réduction de la production agricole. Le déboisement à des fins agricole et pour la production de combustible, porte atteinte à la biodiversité unique des Comores, mais aussi cause la perte de la fertilité des terres cultivées lessivées par les pluies et le non renouvellement des nappes phréatiques.

2.2.2. Risques volcaniques et sismiques

Le volcan Karthala est situé dans l'île de Ngazidja ; l'île la plus peuplée et qui abrite les principales infrastructures socio-économiques du pays. Il représente les deux tiers de la surface totale de l'île. Depuis 2005, quatre éruptions sont intervenues, changeant ainsi le niveau de comportement du volcan qui se manifestait 11 ans en moyenne. Deux de ces éruptions sont explosives de type phréato magmatique, qui se sont manifestées par de retombées de poussière et de cendre, affectant les ¾ de l'île de la Grande Comore, avec des impacts significatifs au niveau des populations et sur le milieu naturel. En outre, ces éruptions ont modifié la structure du sol qui est devenu imperméable et provoquant des inondations récurrentes à la Grande Comore.

Le risque lié à la sismicité aux Comores est relativement faible et est associée aux éruptions volcaniques.

2.2.3. Risques épidémiologiques

L'Union des Comores n'est pas à l'abri des phénomènes naturels et des flambées épidémiques potentiellement menaçants, dû à son contexte d'insularité et de proximité avec les pays endémiques de la sous-région. Le système de santé est non résilient aux chocs sanitaires.

En effet, globalement, le système de santé reste confronté à d'énormes défis, notamment l'absence d'une planification adéquate, la gestion et l'utilisation des ressources humaines, le financement de la santé pour la couverture universelle, les capacités de préparation, de détection et de riposte aux épidémies et aux risques de catastrophes, ainsi que la faible coordination des programmes et projets de santé entre les parties prenantes.

La situation sanitaire reste préoccupante et est marquée par la prédominance de nombreuses maladies transmissibles, endémiques et endémo-épidémiques, des maladies non transmissibles (hypertension artérielle, diabète, cancers, les traumatismes, la malnutrition, les maladies mentales, etc.) et les maladies zoonotiques (FVR, fièvre Q, etc.).

De nombreux facteurs de risques liés aux conditions de vie, plus particulièrement en rapport avec l'hygiène, l'assainissement, la démographie galopante, les habitudes et insuffisances alimentaires contribuent à accroître la charge des maladies dans la population, en particulier chez les plus vulnérables.

Ainsi, les risques majeurs identifiés sont regroupés en : infections respiratoires aiguës, maladies à transmission vectorielle (paludisme, chikungunya) et maladies diarrhéiques (choléra, fièvre typhoïde, toxi-infection alimentaire collective (TIAC)).

PARTIE II.
Résultats du
diagnostic

3

**Cadre législatif,
politique et
institutionnel**

3. Cadre législatif, politique et institutionnel

3.1. Capacités existantes

3.1.1. Cadre législatif

L'Union des Comores est régie par une Constitution adoptée par référendum en décembre 2001, modifiée par référendum en août 2018. La Constitution modifiée met en place le processus de décentralisation qui prévoit une structure étatique plus restreinte, souple, avec un accent sur les structures et pouvoirs déconcentrés. Le processus de décentralisation a été lancé en 2001 et acté par la loi de décentralisation de 2011 qui fait de la commune, la collectivité territoriale de base. En 2015, le Gouvernement a initié le transfert des compétences en matière d'état civil vers les 54 communes des Comores. Avec l'adoption en 2016 d'une Stratégie de réforme de la fonction publique et l'élaboration de la Politique nationale du secteur de la justice (2016-2025), l'État comorien poursuit des mesures pour améliorer l'efficacité de l'administration publique.

En termes de législation relative au cadre institutionnel et de coordination pour la RRC, le Décret N 12-054/PR de 9 mars 2012 met en place la Direction générale de la sécurité civile (DGSC) et le Décret N 12-181/PR de 15 septembre 2012 met en place la Plateforme Nationale pour la prévention et la réduction des risques de catastrophe (PNPRRC).

3.1.2. Cadre politique et stratégique

Le Plan Comores Émergent (PCE) est le document de référence qui résume la vision de développement du Gouvernement à un horizon de 10 ans. Le PCE a été finalisé en 2019 à la suite d'un processus de consultation nationale menée par le Commissariat général au Plan. Le PCE se dotera en 2020 d'un Plan d'action et un budget prévu de 800 milliards FC.

Le PCE repose sur cinq socles : tourisme et artisanat, économie bleue, secteur financier, agriculture et industrie. Il prévoit cinq « catalyseurs » : le cadre politique et institutionnel (administration, justice, corruption, décentralisation) ; les infrastructures (transport, énergie, assainissement, urbanisation) ; le capital humain (éducation, santé, jeunesse, protection sociale, emploi, sports, culture) ; les réformes pour la compétitivité (investissements, dialogue public-privé, commerce extérieur) ; la révolution numérique (TIC, e-gouvernance).

Le Plan Comores Émergent témoigne une excellente intégration de la thématique RRC et d'adaptation au changement climatique au niveau de l'analyse de situation en reconnaissant les enjeux posés par les risques de catastrophe et le changement climatique ; au niveau de la vision stratégique en prenant en compte la RRC et l'adaptation comme des facteurs de développement soutenable et résilient ; et finalement au niveau des certains secteurs comme l'agriculture ou le développement économique.

D'ailleurs, la vision du PCE est de faire des Comores d'ici 2030 « un pays résilient aux chocs et protégé de tous dégâts, dans toutes les dimensions du développement durable tenant compte les catastrophes naturelles ». Le PCE résume non seulement les grands défis liés à la RRC mais aussi les avancements notamment au niveau institutionnel, politique et opérationnel. En termes de priorités en RRC, le PCE prévoit des actions prioritaires notamment dans le cadre de la préparation à la repose (mise en place d'un fonds d'intervention d'urgence; renforcement des capacités des acteurs de la protection civile; améliorer la gestion des catastrophes naturelles), du cadre institutionnel et politique (revision du

cadres politique, juridique et réglementaire) des activités centrées sur la prévention et la protection de l'environnement (promotion de l'économie verte forte capable de créer des emplois verts et équitables; renforcer la base de connaissance de l'environnement et des ressources naturelles ; renforcer les capacités institutionnelles et techniques des acteurs dans la mise en œuvre des actions de conservation de l'environnement et des ressources naturelles ; et préserver les réserves de la biosphère).

En termes de l'intégration de la thématique RRC au niveau des secteurs prioritaires du PCE, on note notamment sa prise en compte dans le domaine agricole à travers la compréhension de la vulnérabilité particulière de la production des produits de rentes (vanille, ylang ylang et le girofle) qui est principal moteur de croissance du secteur primaire. Les aspects liés à l'impact du changement climatique sont également pris en compte dans les provisions liées à la gestion durable e l'environnement. Le PCE propose également de définir une politique nationale sur le changement climatique ayant comme objectifs de renforcer les actions et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat tenant en compte des besoins réels du pays.

Le PCE inclut une des conditions de mise en œuvre optimisées en étant le « développement adapté au changement climatique et résilient aux catastrophes naturelles ». Cette condition repose sur la promotion de la culture de la prévention et de la gestion des risques de catastrophe, le développement de plans d'intervention en cas d'urgence, au niveau national et au niveau de l'Océan indien, la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce sur les risques naturels et l'amélioration de la sécurité et la protection des écosystèmes.

La Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D) révisée (2018-2021) représente le plan national de développement en cours. La SCA2D révisée vise à accélérer et diversifier la croissance pour réduire la pauvreté et les inégalités et créer des emplois, en ligne avec le principe de développement durable. Le Programme d'investissements quinquennal (2016-2021) est un levier opérationnel pour la mise en œuvre de la SCA2D révisée. Il est prévu que le Plan d'action du PCE remplace la SCA2D révisée.

La Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes (2015-2019) et son Plan d'Action de Réduction des Risques de Catastrophes (PARRC) ont été élaborés en 2014. Leur actualisation est prévue pour 2020. La Stratégie Nationale RRC s'articule autour de six axes stratégiques : (i) un cadre et des mécanismes juridiques et institutionnels pour la RRC ; (ii) renforcement des capacités nationales, insulaires et communautaires ; (iii) développement des connaissances, des systèmes d'information, d'éducation et de communication ; (iv) activités de résilience des communautés ; (v) mécanismes de financement ; (vi) coopération régionale et internationale et coordination.

La Stratégie Nationale RRC est un document élaboré sur la base d'une large consultation nationale des institutions and acteurs principaux en RRC avec le soutien de la Banque Mondiale et le PNUD. La lecture de la Stratégie met en lumière une réflexion approfondie dispositif institutionnel et du fonctionnement de la Plateforme Nationale RRC comme mécanisme de coordination et de mise en s'ouvre des activités pertinentes à la RRC. Le texte de la Stratégie est doté d'une analyse du système d'information, d'alerte et de communication nécessaire aux Comores pour la RRC pour tout type d'aléas (volcanique, météorologique, épidémiologique, maritime), du système nécessaire pour l'évaluation et l'inventaire des dommages et des pertes ainsi que les requis d'une bonne communication sur les risques à tous les niveaux. Le document comprend également une analyse d'un mécanisme de financement souhaitable pour un système RRC fonctionnel avec une division tripartite en : une allocation budgétaire pour la prévention et la mitigation (pré-catastrophes) ; un fonds d'intervention d'urgence (gestion de la crise) ; une allocation budgétaire pour les travaux de réhabilitation et de construction (post-catastrophes).

3.1.3. Cadre institutionnel

Au niveau national, le Commissariat général au Plan sous la houlette de la Présidence est l'organe en charge de la planification stratégique de développement à moyen et long terme aux Comores. Le Commissariat a un rôle dans la coordination des secteurs ainsi que dans la coordination de l'aide externe au développement. Le Commissariat général au Plan ne comporte pas une unité spécifiquement dédiée à la RRC ou à l'adaptation au changement climatique, ni des spécialistes RRC, mais collabore étroitement avec la Direction générale de la sécurité civile (DGSC), qui est l'institution mandatée pour coordonner les activités RRC au pays, ainsi qu'avec les ministères sectoriels ayant des activités en RRC et adaptation au changement climatique.

La DGSC a été établie sous la tutelle du Ministère chargé de la sécurité civile à travers le Décret N 12-054/PR de 9 mars 2012 faisant suite au Centre des opérations de secours et de la protection civile (COSEP) établi en 2007. D'ailleurs, la plupart des acteurs rencontrés lors du diagnostic des capacités se réfèrent à l'actuelle DGSC en utilisant l'ancien nom institutionnel du COSEP.

Le mandat de la DGSC concerne en grandes lignes l'élaboration de la politique nationale en matière de gestion des risques de catastrophes et d'assurer sa mise en œuvre ; la promotion de la prévention et la réponse aux sinistres ; la coordination des mesures de protection et de secours avec l'ensemble des acteurs concernés ; le recueil et l'analyse des informations relatives à la sauvegarde ; le rôle de secrétariat permanent de l'organe national pour la gestion des crises et pour la préparation à la réponse ; la coopération régionale et internationale.

La DGSC est dotée de plusieurs unités : études et prévention ; ressources et logistique (gestion des RH ; formations) ; Groupement des Sapeurs-Pompiers ; directions régionales de sécurité civile (DRSC). Les DRSC sont représentées dans chaque île et ont comme mandat la liaison entre la DGSC et le niveau communautaire, la coordination, des tâches de commandement. Chaque DRSC est doté d'un service de coordination des opérations de secours et de préparation (SCOSEP).

Le même Décret prévoit le rôle du Centre de Coordination des opérations de secours et de préparation (COSEP) en tant que centre opérationnel de gestion des crises et outil unique pour réagir, suivre l'évènement et coordonner l'ensemble des moyens de secours. Le COSEP a un rôle spécifique dans la centralisation de l'information pour la préparation à la réponse, le suivi et la mise à jour des plans de contingence spécialisés et du plan de contingence national, la gestion de la Cellule d'analyse et de traitement d'information (CATI) de la DGSC, l'activation des postes de Commandement, et la participation à l'information et à l'éducation préventive de la DGSC. En plus de la CATI, le COSEP est doté d'une salle opérationnelle. La CATI a comme mandat la collecte et l'analyse des informations relatives à la prévention et la gestion des risques de catastrophe ; la mise en place d'une base de données géo-référencée et un site web.

Le dispositif institutionnel pour la réduction des risques de catastrophes aux Comores comprend un certain nombre d'institutions focalisées sur la surveillance, la collecte de données ainsi que l'alerte et la communication des risques majeurs notamment la direction technique de la météorologie rattachée à l'Agence Nationale de l'Aviation et de la Météorologie et l'Observatoire Volcanologique du Karthala (OVK) au MEN. Une analyse des mandats et capacités de ces institutions est présentée dans le chapitre [4. Compréhension des risques](#). La surveillance des risques maritimes est assurée par la Garde-côte comorienne, structure créée en 2010 au sein de l'Armée Nationale de Développement (AND), dont le mandat et capacités sont brièvement présentés dans le chapitre [5. Préparation à la réponse](#). En termes d'études statistiques nationales, l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques et Démographiques (INSEED) créé en 2011 se charge de la coordination technique des activités du système statistique national et de réaliser elle-même les activités de production et de diffusion des données statistiques pour les besoins du Gouvernement, des administrations publiques, du secteur privé, des partenaires au développement et du public.

D'autres ministères ont des rôles et responsabilités d'intervention au niveau sectoriel ou thématique qui touchent à la fois aux préoccupations de la RRC et d'adaptation au changement climatique,

notamment le Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Energie, de l'Industrie et de l'Artisanat (notamment à travers ses directions: Direction nationale des stratégies agricoles et de l'élevage; la Direction nationale de l'environnement et des forêts; Direction nationale des ressources halieutiques) ; le Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures, de l'Urbanisme et de l'Habitat ; Ministère de la Santé (y compris le Commissariat Solidarité et de la promotion du genre) ; le Ministère de l'enseignement supérieur, de l'éducation de base et de la recherche. Les mandats, les capacités en RRC aussi bien que les défis auxquels ces institutions doivent faire face sont analysés d'une manière détaillée dans les chapitres sectoriels de ce rapport.

En dehors de l'appareil étatique, d'autres intervenants dans la thématique RRC – et notamment sur les aspects de préparation et de réponse aux urgences – sont à signaler. Le [Croissant Rouge Comorien](#) (CRCo) est une structure non-étatique qui intervient notamment au niveau communautaire afin de fournir les secours d'urgence en cas de catastrophes ou accidents ; lutter contre les épidémies ; se préparer à la réponse en cas d'urgence ; diffuser le Droit International Humanitaire et les Principes du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Par sa présence sur l'ensemble du territoire avec un réseau de volontaires, le CRCo possède une grande expérience dans la réponse humanitaire et dans la sensibilisation des communautés locales sur les actions à entreprendre pour une bonne préparation en cas de catastrophe. Le niveau de compréhension de la thématique humanitaire et les compétences professionnelles des cadres et des volontaires du CRCo sont excellents. Le CRCo travaille en étroite collaboration avec la DGSC, l'Armée Nationale de Développement, le Ministère de la santé et avec le Mouvement international du Croix-Rouge, y compris la Croix Rouge Française présente aux Comores.

Au niveau local, le processus de décentralisation est en cours, avec un certain nombre de maires et préfets mis en place. Les dirigeants locaux ne suivent pas forcément des sessions de sensibilisation ou de formation en gestion des urgences, la RRC d'une manière globale, ni sur l'adaptation au changement climatique. Les centres ruraux de développement économique (CRDE) qui sont ancrés au niveau de la préfecture devraient offrir l'opportunité d'organiser de telles séances de sensibilisation des autorités, fonctionnaires et communautés locales. Les centres locaux de la protection civile prévus d'être mis en place doivent également être équipés avec des cadres formés, de l'équipement et des ressources financières propres.

3.1.4. Coordination

Coordination pour la RRC

La coordination de la thématique RRC est assurée, en principe, par la Plateforme Nationale pour la prévention et la réduction des risques de catastrophe (PNPRRC) établie par le Décret N 12-181/PR de 15 septembre 2012. En tant qu'organisation nationale multisectorielle en charge de l'intégration de la RRC dans les politiques, plans et stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, la Plateforme Nationale RRC est censée se charger de la veille à la mise en œuvre des cadres mondiaux et africains pour la RRC et adaptation au changement climatique au niveau national et local ; la validation d'un programme national et une vision à moyen et long terme sur la RRC ; la synergie des plans sectoriels ; la promotion l'enseignement sur la RRC ; ainsi que la promotion des mobilisations des ressources et de la coopération.

Conformément au même Décret, la Plateforme Nationale RRC est constituée d'une Commission nationale, Commissions régionales et Comités locaux ; et d'une Coordination nationale et des Coordinations régionales. La Commission nationale regroupe des représentants de l'ensemble des institutions étatiques, du Croissant Rouge, des ONG, secteur privé et organisations internationales. La Commission nationale se charge de l'orientation des travaux de la PN ; la mobilisation des ressources ; l'approbation des programmes et rapports d'activité. La Coordination nationale, quant à elle, est mandatée d'élaborer et mettre en œuvre des programmes et assurer le suivi et l'évaluation des activités de la PN. La Coordination nationale est présidée par la DGSC qui assure d'ailleurs le

secrétariat permanent de la PN. La Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes (SNRRC) prévoit une nouvelle structure pour la PNPRRC.

Coordination au développement

Le système national de planification du développement est articulé autour du Commissariat Général au Plan (CGP), rattachée à la Présidence de la République et placée sous la tutelle du Secrétaire général du gouvernement. Le CGP est chargé de coordonner les processus nationaux de planification stratégique du développement et la coordination technique de l'aide au développement. Le CGP travaille avec les unités de planification sectorielles existant dans les différents départements ministériels ainsi qu'avec les partenaires techniques et financiers présents aux Comores.

Les entretiens menés par l'équipe CADRI avec le SG du CGP et ses conseillers techniques, ainsi qu'avec le Secrétaire général du gouvernement ont révélé une bonne compréhension de l'importance de la réduction des risques des catastrophes pour le développement du pays notamment dans le contexte de l'ambition du PCE. Cependant, les limites de la mise en œuvre des cadres existants, faute des moyens financiers, des ressources humaines formées et des connaissances pertinentes à tous les niveaux, ont été notés par les hauts représentants rencontrés.

Le CGP s'appuie sur le mécanisme national de coordination du développement dont il assure le Secrétariat technique du dispositif institutionnel. Ce dispositif comprend :

- Le Conseil National d'Orientation du Développement (CNOD) présidé par le Chef de l'État et rassemblant les membres du Gouvernement, les gouverneurs des îles, des PTF, des organisations la société civile et du secteur privé. Il se réunit une fois par an en session ordinaire.
- Le Comité Technique de Pilotage (CTP) présidé par le Secrétaire Général du Gouvernement et comprend le Commissaire Général au Plan, les Secrétaires Généraux des ministères, les Partenaires Chefs de file des GTD, et le Directeur Général de l'INSEED.
- Quatre Groupes Thématiques de Dialogue (GTD) coprésidés par les Secrétaires Généraux des Ministères Sectoriels et le PTF chef de file du secteur en lien avec les « 4P » des ODD et organisés en groupes thématiques de travail et/ou en sous-secteurs selon les besoins.
- Les Comités d'Orientation, de Planification et de Suivi-Évaluation (COPSED) chargés de valider la programmation annuelle des actions de développement au niveau des îles et des communes.
- Le Secrétariat Technique du Dispositif (STP) présidé par le Commissaire Général au Plan et comprend le Directeur Général de la Planification Stratégique et de la population, le Directeur Général de la Coordination de l'aide au développement, les responsables des Unités de Planification Sectorielles, le Directeur Général de l'INSEED, Des représentants des PTF et les Directeurs de Plan des îles.

La mission a pu noter que le mécanisme national de coordination du développement n'est pas complètement formalisé et institutionnalisé afin de pouvoir bien mener son mandat.

3.1.5. Collaboration avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux

Au niveau stratégique, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement révisé (2015-2021) est structuré autour des trois axes stratégiques de la SCA2D révisée. Le budget du PNUAD révisé a été estimé à 73.987.900 USD, dont 58% était disponible en début de période programmatique. Le PNUAD a été mis à jour sur la base du rapport de la mission MAPS (*Mainstreaming, Accelerating and Policy Support*) en juillet-août 2017 qui a offert des recommandations sur les leviers d'accélération de la mise en œuvre des ODD aux Comores.

Le PNUAD comporte un résultat focalisé sur la résilience de la population face aux changements climatiques et aux crises. La activités en cours qui mettent en œuvre l'ambition de ce résultat, menées notamment à travers des projets du PNUD et de la FAO, visent la prise en compte du changement

climatique et de la réduction des risques de catastrophes dans les politiques, stratégies et plans de développement nationaux, la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles et climatiques, l'élaboration de cartes de vulnérabilité, la construction de magasins pour les stocks d'urgence, l'acquisition d'équipements et de denrées alimentaires de premières nécessités, l'opérationnalisation des systèmes d'alerte précoce, le reboisement des zones vulnérables aux inondations et aux glissements de terrain, le renforcement de la gouvernance urbaine et la mise en place des Centres ruraux de développement économique.

Le Forum des Partenaires au Développement (FPAD) est le mécanisme de coordination entre les partenaires multilatéraux et bilatéraux. Ce Forum est présidé par le Coordonnateur Résident du SNU et est censé se réunir régulièrement.

La Task-force gestion des risques et catastrophes du SNU donne un appui à l'Équipe-pays du SNU et le Gouvernement avant et pendant l'urgence pour élaborer et mettre à jour périodiquement le profil des risques et catastrophes naturelles ; planifier une réponse efficace et appropriée aux urgences humanitaires ; mobiliser des ressources pour la mise en œuvre de projets formulés conjointement avec les différents partenaires ; conduire une évaluation multisectorielle afin de connaître davantage les besoins prioritaires du pays ; subvenir aux besoins des populations affectées dans le cadre des secteurs prédéfinis dans le Plan national de contingence, tels que l'eau, l'assainissement, l'éducation, l'habitat, la logistique, la santé, la nutrition et la sécurité alimentaire.

La mission de diagnostic a été préparée avec un important appui de la Task-force SNU dont les membres ont fait partie de l'équipe d'évaluation (voir [Annexe I](#)). Les membres de la Task-force SNU ont démontré non seulement une expertise et une connaissance du terrain cruciales pour le succès de l'exercice, mais aussi une motivation et proactivités exceptionnelles. Le soutien politique du Coordonnateur Résident et des Chefs d'Agence a été un autre indicateur d'une forte capacité et d'un essentiel engagement de l'équipe SNU dans la thématique abordée.

3.2. Défis

3.2.1. Cadre législatif

En dehors des textes de loi établissant le cadre institutionnel et de coordination pour la RRC – la DGSC et la PNPRRC – l'Union des Comores ne détient pas une loi spécifique dédiée à la RRC d'une manière globale.

Aux Comores, le cadre juridique et réglementaire de la RRC n'intègre pas les considérations relatives au changement climatique ce qui peut le rendre inefficace à long terme dans des conditions climatiques changeantes.

La Stratégie Nationale RRC (2015-2019) prévoit l'élaboration et l'adoption d'une loi RRC aux Comores. Il est souhaitable que la révision de la Stratégie Nationale RRC en 2020 maintienne cette composante programmatique. La future loi et ses textes d'application devraient toucher à tous les aspects essentiels de la RRC d'une manière holistique (prévention, mitigation, préparation, réponse, relèvement et reconstruction). De même, la législation prévue devrait être élaborée en conjonction avec et opérationnellement liée à la législation et les politiques relevant de l'adaptation au changement climatique.

3.2.2. Cadre politique et stratégique

Le Plan Comores Émergent, le document de vision du développement du pays récemment élaboré par le Gouvernement, prend en compte d'une manière adéquate la thématique de la RRC et d'adaptation au changement climatique notamment en termes de leur rôle en tant que conditions du développement

durable du pays ; de la prise en compte des actions de préparation et réponse aux catastrophes et d'adaptation au changement climatique dans le cadre de la gestion durable de l'environnement ; et finalement dans le cadre de la production agricole.

Cependant, le PCE ne témoigne pas une intégration approfondie des aspects plutôt préventifs et d'adaptation dans le cadre des priorités de développement prioritaires : le tourisme (par exemple, en s'assurant que le développement touristique se base sur une cartographie et analyse des zones à risques) ; les infrastructures (par exemple, en s'assurant de la mise à jour et le respect des codes de construction, d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui soit basés sur la prise en compte de la cartographie des risques) ; la santé (par exemple, en s'assurant de l'accès aux services de santé pour les populations les plus vulnérables et isolées) ; les jeunes (par exemple, en s'assurant de la sensibilisation et l'éducation des jeunes dans l'éprit de la prévention des risques) ; le partenariat public – privé (par exemple, en s'assurant que les acteurs du secteur privé s'investissent dans la prévention des risques).

La Stratégie Nationale RRC est un document complexe et riche notamment par rapport aux aspects relèvent du dispositif institutionnel que la stratégie prévoit dans le cadre de la mise en place effective de la Plateforme Nationale RRC. Le texte de la Stratégie Nationale RRC pourrait éventuellement guider une réforme institutionnelle tournée vers la mise en place des mécanismes institutionnels, des compétences et d'un système de financement nécessaire pour le la Plateforme Nationale RRC et l'ensemble du dispositif institutionnel soient fonctionnels pleinement. Cependant, la Stratégie Nationale RRC n'offre pas une vision détaillée des axes prioritaires qui sont, d'ailleurs très nombreux et pourraient bénéficier d'une certaine simplification lors de sa révision en 2020. Le nouveau texte de la Stratégie Nationale RRC pourra alors se focaliser sur la déclinaison des axes prioritaires en activités, rôles et responsabilités, ainsi que sur une prise en compte explicite des institutions et acteurs sectoriel en non étatiques (société civile, secteur privé, milieu académique, média, associations des jeunes et de femmes, etc.). Il convient à noter que le Plan d'action prioritaire de la Stratégie Nationale RRC n'est pas budgétisé, ce qui pourra se faire dans le cadre de sa mise à jour.

Finalement, l'équipe qui a mené le diagnostic souhaite recommander de s'assurer que la nouvelle Stratégie et son Plan d'action demeurent réalistes en termes de capacités de mise en œuvre. Une vision échelonnée sur plusieurs plans temporels – actions à court terme requérant des moyens modestes ; actions à mi-terme requérant des ressources complémentaires ; actions à plus long terme nécessitant un investissement conséquent interne aussi bien qu'à travers les PTF – pourra éventuellement offrir une approche séquentielle utile. Un mécanisme de suivi et évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie et de son Plan d'action avec des rôles et de responsabilités claires des intervenants à tous les niveaux devrait être inclus dans les textes. La nouvelle Stratégie et son Plan d'action devrait être élaborée en conjonction avec et opérationnellement liée à la politique nationale pour l'adaptation au changement climatique prévue par la PCE.

3.2.3. Cadre institutionnel

Malgré les avancements notés précédemment, l'équipe de diagnostic des capacités a noté des faiblesses chroniques dans le dispositif institutionnel d'État en l'Union des Comores à tous les niveaux – central, insulaire et local – aussi bien qu'une forte dépendance pour le fonctionnement institutionnel même, dans certains cas, des contributions des partenaires techniques et financiers. Le contexte de gouvernance dans le pays demeure fragile à la suite de trois transitions démocratiques consécutives par des élections (2006, 2011, 2016). Depuis son indépendance, l'Union des Comores a adopté quatre Constitutions et deux amendements dont les derniers arrangements de gouvernance ont conféré le statut d'autonomie aux îles et une présidence à tour de rôle aux gouverneurs d'île.

De manière générale, le dispositif institutionnel central (ministères et autres services techniques centraux de l'État) se caractérise par des ressources humaines, compétences et financements nettement insuffisants pour assurer un fonctionnement efficace. En ce qui concerne la RRC, les

fonctionnaires étatiques ne reçoivent pas des formations spécifiques et n'ont pas, dans leur grande majorité des termes de référence claires et des mécanismes d'évaluation basés sur des critères de performance. Les institutions ayant un mandat pour la RRC – la DGSC, ANACM, OVK, etc. – aussi bien que les institutions sectorielles ne bénéficient pas des lignes budgétaires claires et prévisibles pour leur permettre la mise en œuvre des activités centrées ou liées à la RRC. Les financements des partenaires techniques et financiers deviennent alors indispensables dans les progrès dans la réduction des risques, la préparation à la réponse et l'adaptation au changement climatique. Dans certains cas, des fonctionnaires d'État ou des consultants travaillant au profit des institutions étatiques sont financés par des partenaires. D'une manière similaire, des partenaires techniques et financiers allouent des financements importants pour la construction des infrastructures publiques et des bâtiments d'institutions publiques, comme les routes d'accès, les bâtiments pour les CRDE et les casernes des sapeurs-pompiers. Malgré les bénéfices immédiats, cette approche risque d'encourager une substitution aux services de l'État.

Il faut noter aussi que la présence des institutions centrales au niveau de la Grande Comore lui offre un bénéfice en termes de la présence territoriale des services d'État qui est prédominante ici par rapport aux deux autres îles. Ceci pose un réel défi en situation d'urgence, comme la réponse au Cyclone Kenneth l'a démontré, quand l'accès à l'aide des populations affectées est critique.

La dimension de l'inclusivité est très faiblement illustrée dans l'appareil institutionnel comorien caractérisé par une faible participation des femmes, des jeunes et des personnes ayant des vulnérabilités particulières, comme par exemple les personnes à mobilité réduite. Une très faible représentation des femmes dans les structures étatiques à tous les niveaux et dans tout type de poste (dirigeant, technique, assistant) est frappante. D'une manière similaire, l'engagement civique demeure limité, les organisations de la société civile sont peu diversifiées et dépendent des financements externes, le bénévolat est quasi-inexistant.

Les investissements de la diaspora restent en grande mesure centrés sur le domaine particulier (comme par exemple la construction des maisons pour le Grand-mariage), avec des rares investissements dans des biens communs comme par exemple les routes d'accès, notamment dans les quartiers de Moroni ou dans des activités productives. Les Comores comptent l'une des plus grandes diasporas d'Afrique proportionnellement à sa population. Le nombre d'émigrants vivant hors des Comores (principalement en France) a plus que doublé au cours des deux dernières décennies, avec environ 120,000 émigrés comoriens dans le monde en 2015, contre 40,000 en 1990. Pour que la diaspora puisse jouer un rôle de moteur du développement résilient et intégrant à la réduction des risques, une sensibilisation doit se faire dans le sens d'éviter la création des risques et d'animer un esprit civique en appui des plus vulnérables aux aléas.

En dépit d'un mandat crucial dans la réduction des risques et la réponse, la DGSC se confronte avec des défis considérables : une relative faiblesse organisationnelle due à son statut de direction générale sous la tutelle du ministère de l'intérieur (à comparer avec d'autres pays dans la région qui ont opté pour la mise en place d'une agence unique indépendante financièrement d'un ministère et/ ou reliée à un niveau décisionnel supra-ministériel) ; absence de fonds d'État pour la mise en œuvre des activités propres (hors réponse) ; manque de ressources matérielles et humaines formées ; manque de compétences techniques et de coordination et des opportunités de formation très limitées ; lacunes dans le protocole de partage des données et informations entre la DGSC et les différentes institutions étatiques, ainsi que vers les utilisateurs (autres institutions, dirigeants, communautés).

La majorité du personnel de la DGSC (243 personnes) est sous statut de contractuel, cette précarité génère un manque de motivation et de l'absentéisme qui nuit au bon fonctionnement de cet organisme.

Si la DGSC fait preuve des capacités et connaissances en matière de réponse aux urgences, elle demeure mal équipée pour la compréhension de la thématique de la RRC en tant que domaine du développement qui, dans un contexte tel que celui des Comores, devraient se pencher plutôt sur les

aspects préventives notamment en travaillant étroitement avec les secteurs où les activités de prévention des risques se concrétisent et avec les communautés ou les mêmes activités sont censées avoir un impact positif en termes de résilience et réduction de la vulnérabilité et de la pauvreté. Sur un second plan, la DGSC devrait s'équiper des connaissances et aptitudes dans la préparation à la réponse, y compris dans des domaines tels que la coordination, la planification de contingence multi-sectorielle, la gestion de l'information, mécanismes d'alerte précoce multi-aléas et multi-sectorielle, la communication en situations d'urgence, la coordination civile-militaire, entre autres. Les domaines de formation dont la DGSC a manifesté un besoin important incluent le secours santé, nautique, incendies ; la prévention incendie ; la cartographie ; la télédétection ; la programmation ; l'évaluation des besoins en situation d'urgence et l'évaluation post-catastrophe. A remarquer que ces domaines sont propres à la préparation et la réponse, ce qui indique une compréhension limitée des capacités nécessaires dans les domaines de la prévention, y compris la coordination, la communication, entre autres.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des ressources humaines propre à la DGSC axée sur un cycle de formations régulières en RRC (concepts et pratiques génériques aussi bien que spécialisées), des cahiers de charge clairement définis sur la base d'un organigramme souple et réaliste, un système de mesure de la performance professionnelle basée sur des résultats acquis, ainsi que sur des provisions claires de promotion des femmes et des jeunes diplômées devrait être priorisée par les autorités.

Comme mentionné dans la section précédente, les défis en termes de capacités auxquelles se confrontent les autres institutions étatiques spécialisées ou sectorielles sont présentés d'une manière détaillée dans les chapitres 4, 5 et le restant des chapitres sectoriels.

3.2.4. Coordination

Coordination verticale

Les relations entre le niveau central et les niveaux insulaire et par extension local sont caractérisées par une faible coordination verticale et un manque de compréhension et de compétences en coordination – d'une manière générale dans divers thématiques et plus particulièrement en termes de RRC. L'absence d'une répartition claire des rôles et responsabilités des différents acteurs à tous les niveaux – national, insulaire et local – limite elle aussi la coordination.

Une attention particulière devrait être portée à la définition des rôles, responsabilités et ressources pour la RRC entre les niveaux central, insulaire et local dans ce contexte avec l'élaboration des textes d'application des lois et des procédures d'opération standard illustrant clairement les rôles de chaque intervenant, les chaînes de communication et de commandement. Ceci devrait se faire par rapport aux activités liées à la prévention et à l'adaptation au changement climatique se déroulant en temps d'accalmie et relevant d'un processus normal de développement, aussi bien que pour les actions à entreprendre en situation d'urgence.

La mise en œuvre de la politique de l'État de décentralisation devrait s'accompagner des séances régulières de sensibilisation des dirigeants locaux et des autorités traditionnelles et spirituelles sur la thématique RRC, de vulgarisation des textes réglementaires ainsi que des documents illustrant les procédures d'opération standard en cas d'urgence afin que les autorités connaissent leurs rôles et remplissent leurs devoirs vis-à-vis de la RRC. Une grande partie de préfets et maires étant tout juste nommés, le Gouvernement devrait considérer d'organiser de telles séances de sensibilisation dans des courts délais.

Coordination pour la RRC

En termes de RRC, la coordination multi-sectorielle se fait soit dans le cadre de la réponse aux urgences, comme par exemple dans le cas de la réponse au Cyclone Kenneth, quand deux mécanismes de coordination se sont mis en place (voir chapitre 5. Préparation à la réponse) et la DGSC a démontré

une capacité relativement efficace de coordination de la réponse, soit dans le cadre des projets RRC encadrés par les partenaires avec des financements et des consultants.

La coordination de la thématique RRC devrait être assurée par la Plateforme Nationale RRC qui n'est pas fonctionnelle faute des ressources humaines, financières et logistiques. L'équipe de diagnostic de capacités a noté une certaine confusion des divers intervenants entre la coordination à la réponse et la coordination de la thématique RRC d'une manière globale et multi-sectorielle. Les exemples d'une bonne coordination de la Plateforme Nationale RRC cités lors des entretiens sont plutôt centrés sur les situations de réponse.

Coordination au développement

D'une manière similaire, la coordination multi-sectorielle au développement n'est pas efficace aux Comores. Dans le contexte de la planification au développement la coordination se fait soit dans le contexte de l'élaboration, la mise à jour ou du suivi-évaluation des instruments de planification (PCE, SCA2D), ou ad-hoc en fonction des thématiques et des projets soutenus par les partenaires. La mission a pu noter que le mécanisme national de coordination du développement articulé autour du Commissariat Général au Plan (rattaché à la Présidence de la République et placé sous la tutelle du Secrétaire général du gouvernement) n'est pas complètement formalisé et institutionnalisé afin de pouvoir bien mener son mandat.

3.2.5. Collaboration avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux

Lors de l'élaboration du nouveau cadre de coopération au développement entre le SNU et le Gouvernement comorien il convient de maintenir les dimensions de réduction des risques et adaptation au changement climatique intégrées conjointement dans les divers piliers du cadre, aussi qu'en tant que résultat individuel. L'alignement avec le PCE offrira sans doute la base de l'articulation du nouveau cadre, mais à différence de celui-ci, le cadre de coopération pourra mettre un accent plus fort sur : l'intégration de ces deux thématiques au niveau sectoriel (santé, éducation, infrastructures, emplois, etc.) ; la perspective centrée sur les individus, groupes et communautés les plus vulnérables qui sont encore plus vulnérable aux chocs et qui doivent être ciblés d'une manière encore plus explicite dans les domaines d'intervention ; l'équité de genre et la promotion de la femme dans toutes les activités liées à la RRC et à l'adaptation ; le soutien des membres de la Plateforme Nationale RRC en termes de formations spécialisées en s'appuyant sur les opportunités existantes auprès du Système des Nations Unies ; le soutien à la DGSC dans sa réflexion de renforcement institutionnel (voir les recommandations dans ce sens de ce chapitre) mettant un accent sur les compétences requises de coordination, les formations et les formations des formateurs (et dans une moindre mesure sur l'investissement dans les infrastructures et les bâtiments). Dans ce cadre, le SNU devrait faire appel d'une manière plus systématique à des agences non-résidentes pour le déploiement des experts pour encadrer certaines de ces activités (et dans une moindre mesure à des consultants internationaux).

Dans le cadre du mécanisme de coordination entre les PTF et le Gouvernement, certains partenaires rencontrés ont remarqué le manque de régularité des réunion et ont souhaité recommandé que les réunions se tiennent à deux niveaux : un niveau stratégique, avec 1 à 2 rencontres annuellement ; et au niveau technique avec des thématiques précises et annoncées à l'avance afin de permettre aux partenaires de préparer leur interventions et de forger des partenariats plus solides par le biais de ce mécanisme. Il s'avère alors important de s'assurer de la régularité des rencontres du Forum des Partenaires au Développement et le doter d'une plateforme en ligne de partage des documents et de l'information relative aux projets de coopération à travers de thématiques diverses, y compris ceux en RRC et adaptation au changement climatique.

Le secteur privé apparait comme le grand absent de la coordination au développement ce qui est principalement dû à une compréhension très limitée du rôle des organisations privées dans la réduction des risques, la réponse et l'adaptation, mais aussi d'un manque d'étude d'impact des catastrophes sur l'investissement du secteur privé aux Comores. Le secteur privé est en grande partie

informel et active dans l'agriculture et le commerce de détail. L'engagement du secteur privé a été très limité dans l'organisation et le déroulement même de mission du Partenariat CADRI. Les organisations du secteur privé devraient être invitées d'une manière plus délibérée lors des réunions du Forum, des réunions de la Plateforme Nationale RRC et lors des divers événements de sensibilisation. À titre d'exemple, étant donné la place du secteur touristique dans le cadre des priorités stratégiques du Gouvernement des Comores, engager une communication et collaboration plus étroite entre les entités du secteur et les institutions travaillant sur les questions RRC et adaptation, y compris le SNU et les partenaires, pourra bénéficier tous les intervenants.

3.3. Dimension genre

L'Union des Comores a adopté, en 2014 une stratégie nationale de développement pour la période 2015- 2019, baptisée SCA2D « Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable ». Comme son intitulé l'indique, cette stratégie vise une croissance économique accélérée, forte et créatrice d'emplois décents, tout en promouvant un développement durable dans le pays. Trois axes stratégiques, complémentaires, ont été retenus pour la mise en œuvre de la SCA2D, à savoir : (i) Accélération de la transformation structurelle de l'économie et gestion durable des ressources naturelles ; (ii) Accélération du développement du capital humain et promotion du bien-être social ; (iii) Renforcement de la gouvernance et promotion de l'État de droit.

L'Union des Comores s'est doté en 2008 d'une Politique Nationale d'Égalité et d'Équité de Genre (PNEEG), élaborée avec l'appui des PTF, dont la mise en œuvre a permis de créer un environnement politique et juridique favorable à l'égalité et l'équité du genre et d'asseoir les bases des mécanismes nationaux permettant d'assurer l'inclusion de toutes les couches sociales dans le processus de développement du pays.

L'analyse de la situation de l'égalité et de l'équité du genre, conduite dans le cadre de l'évaluation de la PNEEG effectuée par le Gouvernement en 2016, actualisée et validée en novembre 2017 révèle que les valeurs, pratiques et modes d'organisations sociales limitent fortement les effets des actions entreprises en matière de réduction de disparités et d'inégalités de genre aux Comores. Les insuffisances majeures identifiées résident dans l'absence d'une vision claire et partagée sur les rapports hommes/femmes dans la société et de leadership fort sur le plan institutionnel, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles visant l'amélioration des revenus, ainsi que dans les insuffisances du système de collecte et de diffusion de données désagrégées par sexe pour la planification, le suivi et l'évaluation du développement.

L'union des Comores a enregistré des avancées en matière d'égalité hommes-femmes, notamment au niveau de l'éducation avec un ratio filles-garçons de 0,9 au primaire et 1,01 au secondaire. Cependant, le poids des femmes dans l'activité économique globale, la participation au processus de prise de décision et la représentation dans les organes législatifs et dans d'autres structures nationales (publiques et privées) sont marginaux. La participation des femmes dans les activités rémunérées est également limitée, à l'exception de certaines communautés en Grande Comore où les femmes sont plus activement impliquées dans des activités génératrices de revenus. Cette réalité pose un véritable handicap aux femmes de subvenir aux besoins de leur familles.

Le gouvernement comorien a entamé peu de progrès dans l'intégration des évaluations de la vulnérabilité différence par sexe, âge et vulnérabilité particulière (comme par exemple, la mobilité réduite) dans les décisions de planification et de développement.

En effet, bien que le pays ait ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ces dernières restent sous-représentées dans toutes les sphères d'activités socioéconomiques, dans la politique au niveau national et au niveau local, dans l'administration et dans les professions juridiques et judiciaires. D'après la dernière enquête

démographique et de santé et à Indicateurs multiples aux Comores, parmi les femmes ayant été rémunérées en argent, un peu plus d'une sur deux (53%) a déclaré qu'elle gagnait moins que son conjoint, 30% plus que leur conjoint et 7% « à 7 Il s'agit des chômeurs au sens élargi du BIT et des chômeurs découragés qui ne cherchent pas activement d'emplois.

En matière de la RRC, le Commissariat Solidarité et de la promotion du genre, qui existe depuis 2009 sous l'autorité du ministre de la Santé. Le Commissariat travaille en collaboration avec le ministère de l'Éducation et la DGSC. Le fait que le Commissariat est sous l'autorité du ministre de la Santé rend très difficile la tâche à remplir efficacement ses fonctions de solidarité et de protection et de genre.

Le Commissariat a quatre politiques stratégiques nationales et les plans d'actions budgétisés sur : la solidarité, la protection sociale, l'égalité et d'équité du genre et la protection de l'enfance. La RRC est inclus dans la politique de protection sociale. Les femmes, les jeunes et les personnes en mobilité réduits ne sont pas suffisamment impliqués dans les processus et gestion de RRC.

3.4. Recommandations

Cadre législatif et stratégique

1. Mettre à jour et disséminer l'inventaire des textes de loi (2015).
2. Élaborer et valider les textes d'application des décrets instituant la DGSC et la PNRRC.
3. Mettre à jour la SNRRC et élaborer un plan d'action sur la base des recommandations du présent diagnostic des capacités.

Renforcement institutionnel

4. Dans le court terme, renforcer les capacités humaines, techniques, logistiques et financières de la DGSC en tant qu'institution qui assure la coordination de la réponse humanitaire et qui joue le rôle de Secrétariat de la Plateforme Nationale RRC.

Au niveau national :

- Doter la DGSC des moyens de fonctionnement (ressources humaines, budget de fonctionnement, formations spécialisées). S'assurer que la DGSC a des compétences techniques et des connaissances dans le domaine de la prévention aussi bien.
- S'assurer que la décentralisation des fonctions de la DGSC prenne en compte ses capacités effectives.
- Inclure le Comité Intersectoriel mis en place lors de la réponse au Cyclone Kenneth dans le mécanisme de coordination pour la réponse pilotée par la DGSC. S'assurer que toutes les parties prenantes, étatiques et non-étatiques, publiques et privées en font partie.

Au niveau insulaire/ régional et local :

- Doter les structures décentralisées de la DGSC des moyens de fonctionnement (ressources humaines, budget de fonctionnement, formations spécialisées), notamment les Directions Régionales de la Sécurité Civile et les Unités Locales de Protection Civile.
5. Dans le moyen ou long terme, réfléchir au renforcement de l'institution chargée de la coordination de la thématique RRC.

Cette réflexion pourrait se faire tenant en compte les questions suivantes :

- Comment s'assurer que cette institution a un budget de fonctionnement propre, prévisible et adéquat pour la coordination des actions, y compris de la réponse aux urgences ?

- Comment s'assurer que cette institution ait le pouvoir à rallier autour de la table toutes les parties prenantes, y compris les ministères sectoriels, pour la prévention aussi bien que la réponse et le relèvement ?
- Comment s'assurer que cette institution se dote des ressources humaines et l'expertise adéquate pour remplir ses devoirs ?
- Est-ce que cette institution devrait être chargée de la RRC d'une manière globale ou de la gestion des urgences ?

Cette réflexion pourrait se faire par le biais d'un audit institutionnel impliquant toutes les parties prenantes à tous les échelons (national, insulaire, régional, communal) afin de formuler des recommandations sur la structure et l'ancrage institutionnel, y compris :

- Clarifier les rôles et les responsabilités de chaque institution et leur thématique d'intervention (audit institutionnel) ;
 - Identifier les capacités existantes, les lacunes, les défis à relever et les opportunités à saisir pour le renforcement des capacités qui s'avèrent insuffisantes ;
 - Identifier les besoins de ressources existantes et nécessaires (humaines, techniques, financières) ;
 - Identifier des modèles institutionnels d'autres pays de la région et faciliter un échange avec les dirigeants de ces institutions afin de s'inspirer de leur expériences et leçons apprises ;
 - Élaborer des recommandations.
6. Activer la Plateforme Nationale pour la Réduction des Risques de Catastrophe multisectorielle en la dotant d'un plan d'action clair et des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de son mandat de coordination des actions relatives à la RRC en regroupant les structures étatiques et non étatiques jouant un rôle dans la prévention, mitigation, préparation réponse d'urgence, relèvement reconstruction, ainsi que l'adaptation au changement climatique.
- 6.1. Valider les textes d'application du décret instituant la Plateforme Nationale RRC ayant un mandat focalisé sur la prévention et qui regroupera tous les acteurs de la RRC, à savoir des institutions étatiques, ONG, Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, les médias, le milieu académique, le secteur privé, partenaires techniques et financiers, y compris le Système des Nations Unies.
- 6.2. La Plateforme Nationale RRC jouera le rôle de sensibilisation et de promoteur de la thématique RRC au sein des institutions nationales et locales, auprès des partenaires techniques et financiers et autres acteurs nationaux, ce qui permettra de contribuer à une meilleure compréhension de l'importance de la réduction des risques, y compris au niveau sectoriel. S'agissant des rôles opérationnels dans la préparation à la réponse et de mise en œuvre des activités sectorielles, les institutions agréées en auront la responsabilité.
- 6.3. Intégrer les activités liées à la coordination de la thématique de l'adaptation au changement climatique dans son mandat, tenant compte de la nature des risques prévalents aux Comores qui sont de nature météorologique et climatique. S'assurer de la participation active des institutions mandatées sur les questions de changement climatique à la Plateforme Nationale.

Financement

7. Assurer une budgétisation d'État régulière et effective pour (i) les activités de prévention de risques de catastrophe en tant qu'objectif de développement durable et (ii) les activités de préparation à la réponse aux catastrophes ancrée dans une vision stratégique de mobilisations des ressources financières internes et externes.
- 7.1. Mener des séances régulières de sensibilisation des décideurs à tous les niveaux sur l'importance de la réduction des risques en tant que préoccupation du développement

dans le cadre du Plan Comores Émergent (Ministres, Assemblée Nationale, Préfets, Maires, leaders traditionnels et spirituels).

- 7.2. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de ressources fiscales pour des activités de développement dans les secteurs prioritaires qui intègrent les considérations de réduction des risques et adaptation au changement climatique.
- 7.3. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de ressources externes du secteur privé et des partenaires techniques et financiers bilatéraux et multilatéraux axée sur le principe de coordination intersectorielle afin d'éviter l'approche basée sur des projets individuels et alignée aux priorités stratégiques du Plan Comores Émergent.
- 7.4. Entamer des études cout-bénéfice des instruments relatifs aux micro-assurances et assurances liées aux catastrophes.

Coordination par les partenaires techniques et financiers

8. Maintenir la régularité des rencontres du Forum des Partenaires au Développement (FPAD) et le doter d'une plateforme en ligne de partage des documents et de l'information relative aux projets de coopération à travers de thématiques diverses, y compris ceux RRC et ACC.

Sensibilisation des décideurs

9. Mener des formation et sensibilisation des décideurs à tous les niveaux à la problématique de la RRC, y compris les rôles et les responsabilités à travers de sessions d'information (SG, Assemblée nationale, etc.).
10. Disséminer des textes d'application des structures afin d'avoir une bonne compréhension des rôles et responsabilités.
11. Assurer une gestion du personnel de l'administration étatique à tous les niveaux fondée sur les résultats et les compétences, accompagnée des programmes de formation et éducation avec un accent mis sur la promotion des femmes et les jeunes diplômés.

Dimension genre

12. Mener un plaidoyer en faveur de la création d'une institution indépendante chargé de la solidarité et de la promotion de l'égalité des sexes avec un rôle spécifique dans la RRC et ACC, membre de la PNRRRC.
13. Élaborer un programme national intégré pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes qui intègre la RRC et l'ACC.
14. Mettre en œuvre les 4 plans d'actions budgétisés sur : la solidarité, la protection sociale, l'égalité et d'équité du genre et la protection de l'enfance, y compris les actions RRC et ACC.
15. Intégrer les femmes, les jeunes, les personnes vivant avec handicap, la société civile, les services d'écoute et de protection dans la RRC et les soutenir avec les ressources financières.
16. Financer des projets générateurs de revenu ciblant spécifiquement les femmes, les jeunes et les personnes vivant avec handicap dans la RRC et promouvoir une bonne compréhension de leurs rôles spécifiques et leurs vulnérabilités spécifiques.
17. Mettre en place un centre de formation pour les personnes vivant avec handicap.

Rôle de la diaspora

18. Sensibiliser des membres de la Diaspora sur la problématique de la prévention des risques notamment éviter de créer des nouveaux risques par des pratiques de développement peu durables (construction dans des zones à risque, etc.).
19. Sensibiliser les communautés locales récipients des aides de la Diaspora sur la problématique de la prévention des risques et des pratiques de développement durable.

4

**Compréhension
des risques**

4. Compréhension des risques

4.1. Capacités existantes

En Union des Comores, l'Agence nationale de l'aviation civile et de la météorologie (ANACM) et l'Observatoire volcanologique du Karthala (OVK) ont un mandat d'étude et de surveillance des risques hydrométéorologiques pour la première, et volcanique et sismique pour la seconde. D'autres institutions gouvernementales sont également actives dans l'analyse des risques, notamment la Direction Générale de la Sécurité Civile et sa Cellule d'analyse et de traitement de l'information (CATI) ; la Direction Générale de l'Environnement et des forêts et ses directions régionales qui ont un mandat d'étude d'impact sur les risques environnementaux ; le Ministère de la santé sur les risques épidémiologiques ; la Direction nationale de l'aménagement du territoire, de l'habitat et de l'urbanisme.

L'étude des risques par ces institutions diverses est souvent réalisée par le biais de projets ou d'études plus larges qui incorporent une composante "analyse des risques". C'est le cas par exemple du projet "Renforcement de la résilience des Comores aux risques des catastrophes liées au changement et à la variabilité climatique" financé par le Fond mondial pour l'environnement et le PNUD et mis en œuvre par le PNUD et la DGSC, qui prévoit l'analyse et la cartographie des risques multiples dans 20 zones du pays, la modélisation et le développement de scénarios sur les risques pouvant y afférer, et le renforcement des capacités de surveillance et d'information des institutions étatiques impliquées dans la surveillance et l'information sur les risques. C'est également le cas de la réalisation d'un schéma d'aménagement du territoire de Mohéli par l'AFD, en partenariat avec la Direction nationale de l'aménagement du territoire.

Comme cela a été décrit précédemment dans l'analyse de la situation, les risques hydrométéorologiques et les risques volcaniques représentent les principaux risques sur l'ensemble du territoire. D'autres risques existent mais sont plus spécifiques au contexte de chaque île, tel que le risque mouvements de terrain à Anjouan et à Mohéli. De ce fait l'analyse porte essentiellement sur la surveillance des risques hydrométéorologiques et des risques volcaniques.

4.1.1. Risques hydrométéorologiques

Capacités existantes

L'analyse et la surveillance des risques hydrométéorologiques sont prises en charge par la Direction technique de la météorologie, qui est sous la tutelle l'ANACM. Cette direction technique dispose de 4 services : (i) recherche, observation, prévision et alerte ; (ii) hydrométéorologie ; (iii) changement climatique et environnement, et ; (iv) agro météorologie. Par ailleurs, la direction envisage la création prochaine de deux nouveaux services, l'un dédié à l'océanographie, l'autre à la communication. Ces différents services développent des outils pour accomplir leurs tâches. Cependant, ces outils ne semblent pas avoir pris en compte une analyse critique de la dimension genre, les questions liées aux besoins spécifiques des jeunes et de personnes à mobilité réduite (PMR).

Les capacités humaines des services de la météo se partagent entre des fonctionnaires (cadres) rémunérés par le budget de l'État et des stagiaires et des bénévoles qui ne sont pas rémunérés.

En termes d'équipement, la direction dispose de :

- Quatre stations synoptiques dont deux sur la GC, une à Anjouan et une à Mohéli, accompagnées par des observateurs qui prélèvent les mesures quotidiennement ;
- 15 stations automatiques dans les zones les moins accessibles des îles ou aux fortes précipitations.

- Une station SYNERGIE, qui permet à la DTM de comprendre les situations météorologiques complexes et de produire des prévisions météorologiques, à courte durée, permettant aux autorités compétences d'émettre des alertes pertinentes.

D'autre part, la direction a forgé des partenariats avec des institutions telles que le FIDA, le PNUD ou encore la Fédération des maisons des femmes rurales, qui lui permette d'accéder à des ressources financières et techniques à travers des projets spécifiques. La direction est également membre de réseaux régionaux ou internationaux tels que l'Organisation mondiale de la météorologie (OMM), la Commission de l'océan Indien (COI) et le Système d'alerte précoce multi-aléas de l'océan indien (RIMES), qui lui permette d'avoir accès à l'échange d'information, de la formation et de l'appui technique de la part de ces institutions.

Sur la base des capacités existantes, la direction de la météorologie produit un Bulletin météorologique quotidien et un Bulletin climatologique mensuel. Ce dernier comporte une comparaison du mois passé avec le même mois de l'année précédente afin d'illustrer les variations et les changements. Les bulletins produits quotidiennement sont diffusés en format papier, numérique et visuel dans les médias traditionnels et les réseaux sociaux.

La direction entretient une base de données et un système de gestion et de partage de l'information qui reste cependant à développer y compris en tenant en compte la production de données ventilées par sexe, âges, groupe de jeunes et de personnes à mobilité réduite (PMR). Les services de la météo produisent le Rapport « Évolution annuel du climat aux Comores » sur la base du modèle de l'OMM. Ce Rapport présente le nombre et type d'événements hydrométéorologiques, y compris le nombre de personnes affectées. Il s'avère que le contenu de ce Rapport ne contribue pas au Moniteur de Sendai.

Défis

Si la Direction de la météorologie produit régulièrement des bulletins quotidiens et mensuels, d'autres bulletins plus sectoriels ne sont pas développés. C'est le cas des bulletins agrométéorologiques qui ne sont pas produits faute de données sur le secteur agricole, ainsi que des bulletins hydrologiques faute d'équipement fonctionnel pour la surveillance des bassins versants. De manière similaire, il n'existe pas non plus de surveillance de la qualité de l'air et du niveau d'émission des Gaz à effets de serre par manque d'équipement.

D'autre part, il existe de fortes lacunes en matière de communication, tant en interne qu'avec l'extérieur et le grand public. En interne, la communication et la coordination entre la direction de la météorologie et les autres entités de l'administration reste largement insuffisante, notamment avec la DNSAE, l'INRAPE, la direction de l'environnement, ainsi que la direction de l'aménagement du territoire. De ce fait la transversalité de l'information hydrométéorologique et son utilisation par les différents secteurs du développement reste inexploitée. En externe, l'information météorologique et climatique et son utilité n'est pas suffisamment vulgarisée auprès de la population. La communication est réalisée en français et elle a du mal à pénétrer les franges les moins éduquées de la population qui sont souvent les plus exposées et les plus vulnérables aux risques hydrométéorologiques.

Enfin, des défis d'ordres structurels et qui ne sont pas limités à la direction de la météorologie demeurent pour le développement et la maintenance d'un système de surveillance efficace, ceci comprend d'une part (i) une compréhension insuffisante des rôles et responsabilités des diverses structures impliquées dans la surveillance des risques, et d'autre part ; (ii) la direction de la météorologie est une simple direction technique de l'ANACM, sans ligne budgétaire allouée pour son fonctionnement, la maintenance de ses équipements, et pour son développement ; elle est donc fortement dépendante des ressources mobilisées à travers les partenariats avec acteurs non-étatiques.

4.1.2. Risques volcaniques

Capacités existantes

L'observatoire volcanologique du Karthala (OVK) a été créé au sein du Centre national de documentation et de recherche scientifique (CNDRS) en 1988, il a pour mission (i) le suivi de l'activité du volcan et l'émission des alertes liées aux éruptions du Karthala ; (ii) la promotion des études et recherches scientifiques sur le Karthala, et ; (iii) la sensibilisation et la contribution à la prévention du risque volcanique sur l'île de la Grande Comores.

La surveillance du volcan par l'OVK se fait au travers un dispositif de surveillance situé au sommet du Karthala et aux alentours. Il est composé (i) d'un réseau de 8 stations sismologiques (6 numériques et 2 analogiques) et 3 relais pour le suivi de l'activité sismique du volcan ; (ii) d'un ensemble de 2 stations inclinométriques et d'une station extensométrique pour les mesures de déformation ; (iii) d'une station de détection des gaz précurseurs (CO₂ et radon) ; (iv) d'un réseau de stations de mesures Polarisation Spontanée (PS) permettant de suivre l'activité hydrothermale, et ; (v) de capteurs thermiques¹. Les informations collectées sont ensuite transmises, centralisées et traitées par l'OVK qui émet des bulletins de surveillance, conduit des études et publie des articles scientifiques sur le Karthala, et enfin déclenche les alertes si nécessaire.

Au vu de l'importance du risque volcanique aux Comores, l'OVK dispose d'outils techniques relativement efficaces qui permettent un bon suivi de l'activité du volcan. D'autre part, le pays a développé un plan de réponse aux éruptions volcaniques qui donne les actions à suivre en cas d'alerte et d'éruption du volcan. L'OVK fait ainsi partie du système de coordination de la DGSC et de ce fait, joue un rôle important sur le lien entre la surveillance volcaniques et les actions de prévention, de préparation et de réponse avec l'ensemble des acteurs concernés.

Enfin, l'OVK est un partenaire de nombreuses institutions scientifiques telles que l'Université des Comores (UDC), l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP), l'Université de la Réunion, l'Observatoire volcanique du Piton de la Fournaise (OVPV), et l'Institut d'études géologiques des États Unis (USGS) ; ces partenariats lui permettant la réalisation d'études approfondies pour mieux comprendre le risque volcanique lié au Karthala, l'échange d'informations, la formation de ses cadres. L'appui financier de partenaires permet à l'OVK de disposer de ressources humaines qualifiées et de ressources financières pour la mise en œuvre des activités de surveillance du volcan Karthala.

Défis

Le principal défi de la surveillance du risque volcanique est lié à la fragilité institutionnelle et financière de l'OVK, qui ne dispose pas de ressources propres suffisantes pour son fonctionnement et qui dépend en grande partie de l'appui techniques et financier de ses partenaires, notamment du PNUD. Avec 2 employés sur 3 financés par le PNUD depuis 2007, la stabilité et la durabilité de l'institution n'est pas assurée, notamment en cas d'arrêt des financements. Ceci interdit également toute perspective d'expansion et donc de renforcement de la surveillance volcanique et sismique de l'archipel.

D'un point de vue technique, plusieurs outils techniques complémentaires à ceux existants ont été détruits lors de la dernière coulée de lave, ce qui rend l'analyse de l'activité volcanique moins précise. A cela s'ajoute la nécessaire diversification des outils et équipements afin de renforcer la surveillance et la production d'informations utiles pour la prévention, la préparation et l'alerte volcanique.

4.2. Défis

¹ Voir :

https://www.km.undp.org/content/comoros/fr/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/successstories/l_observatoire-volcanologique-du-karthala.html

Au-delà des défis spécifiques à la surveillance hydrométéorologique et volcanique présentées ci-dessus, l'un des principaux défis en matière de compréhension des risques d'une manière générale est relative à la gestion de l'information et à l'utilisation de support adéquat, tels la cartographie permettant une utilisation efficace des données relatives aux risques dans les différents secteurs du développement.

La capacité d'entreprendre une modélisation climatique, de préparer des prévisions saisonnières et d'émettre des alertes précoces est limitée aux Comores. La capacité technique et opérationnelle est entravée par l'équipement inadéquat et le manque de compétence et connaissance des cadres. La gestion des données se fait par le biais des fichiers Microsoft Excel et non pas à l'aide d'un logiciel spécifique au climat, ce qui est inadéquat pour le traitement et l'analyse des données.

D'une manière similaire, la DGSC et les autres institutions concernées n'ont pas les connaissances, ni l'accès aux informations climatiques pour leur permettre d'intégrer les facteurs de changement climatiques dans le cadre réglementaire et les activités de RRC. Par exemple, la Direction technique de la météorologie n'intègre pas les informations sur le changement climatique dans les outils d'aide à la décision qu'elle est censée fournir à la DGSC.

Un autre défi est l'implication de la société civile et notamment d'organisations de femmes, des jeunes (AFRIYAN), et de personnes à mobilité réduite non seulement dans la surveillance, mais également pour une meilleure compréhension des facteurs de vulnérabilité ainsi que dans la mise en place de relais de communication et d'information de la population sur les risques multiples. Sur l'aspect communication l'acquisition et le fonctionnement d'outils de communication VH et autres est nécessaire. Enfin, la formation des cadres sur le territoire Comorien reste limitée et ajoute à la fragilité du système de compréhension des risques au niveau national.

4.3. Dimension genre

Les femmes, les filles, les garçons et les hommes, les jeunes et les de personnes à mobilité réduite appartenant à différents groupes socio-économiques ont des vulnérabilités distinctes, qui déterminent la façon dont ils subissent une catastrophe et comment ils s'en remettent. Au sein des structures nationales établies et existantes traitant de la RRC, il y a une absence perçue de l'intégration du genre, y compris dans le domaine de l'étude et la surveillance des risques.

Le pays dispose un Commissariat pour la Solidarité et de la promotion du genre qui existe depuis 2009 mais sous l'autorité du Ministre de la Santé. Cela rend très difficile la tâche de remplir efficacement ses fonctions de solidarité, de protection et de genre. Le Commissariat a quatre politiques stratégiques nationales et le plan d'actions budgétisés sur : la solidarité, la protection sociale, l'égalité et d'équité du genre et la protection de l'enfance. La RRC est inclus dans la politique de protection sociale. Le Commissariat manque d'effectifs en ressources humains et dépend davantage de stagiaires ; l'expertise sur le genre est faible ; il n'existe pas de ligne budgétaire dédiée dans le budget de l'État sur les questions de genre et d'autonomisation des femmes.

Cette réalité a des répercussions sur la capacité de l'appareil institutionnel d'être engagé dans les activités d'étude et de surveillance des risques. Par exemple, les représentants du Commissariat pour la Solidarité ne sont pas systématiquement impliqués dans la production des données désagrégées par sexe, âge, mobilité, ce qui fait le ciblage des personnes et des groupes vulnérables une tâche difficile. Il existe des groupes et plateformes des femmes, par exemple (Plateforme Femme et développement, Femme et Paix), des jeunes (AFRIYAN Comores, Réseau national des Jeunes et paix), des personnes handicapées (Fédération des associations des personnes handicapées des Comores (FAHAC) et des membres de la société civile avec une fortes présence dans toutes les localités à la base qui peuvent jouer un rôle important dans la RRC, et notamment l'étude et la surveillance des risques au niveau communautaire.

4.4. Recommandations

1. Mener les activités liées à l'identification, l'analyse et la cartographie des risques liés aux divers aléas d'une manière coordonnée à travers les diverses institutions, par exemple par le biais de la Plateforme Nationale RRC, afin de mener une planification sectorielle au développement qui tient en compte les risques, y compris dans les domaines de l'aménagement du territoire (urbain, rural, et à vocation touristique), de la construction, des infrastructures.
 - 1.1 Capacités de surveillance des risques hydrométéorologiques et climatiques et d'alerte précoce : Étendre et renforcer le réseau national d'observation météorologique et hydrologique adapté sur la base d'une analyse des besoins de la Direction Technique de la Météorologie.
 - 1.2 Capacités de surveillance de risques épidémiologiques et d'alerte précoce : Renforcer la surveillance épidémiologique au niveau communautaire et renforcer le système d'alerte du secteur de la santé en intégrant des procédures d'opération standard impliquant tous les niveaux et toutes les structures de santé concernées.
 - 1.3 Capacités de surveillance des risques volcaniques : Renforcer le mandat de l'OVK en matière d'alerte précoce pour les risques volcaniques à travers un renforcement institutionnel et une allocation budgétaire.
 - 1.4 Élaborer et maintenir à jour un profil de risque sur la base d'une évaluation des risques multi-aléas.
 - 1.5 Mener une évaluation des risques multi-aléas au niveau national en intégrant les cartographies et analyses de risques sectorielles et locales prévues ou déjà menées notamment à travers des projets des partenaires.
 - 1.6 Assurer la centralisation des données pour la mise à jour du profil de risque qui comprendra : des données relatives aux catastrophes historiques, y compris les dommages et pertes économiques et humaines ; des données et analyses statistiques de vulnérabilité ; des données et analyse des statistiques de développement socio-économique ; des analyses cout-bénéfice des investissements.
 - 1.7 Renforcer l'échange d'information entre les différentes institutions à travers le bon fonctionnement de la Plateforme Nationale RRC qui regroupera toutes les parties prenantes, y compris celles ayant des mandats sur la collecte des données, la cartographie et l'analyse des données pour la production de l'information, et l'alerte précoce.
2. Mettre en place des ressources humaines et compétences dans des services spécialisés au niveau de l'ANACM : océanographie ; gestion des bases de données ; communication.
3. Renforcer la collaboration entre le MAPE, l'INRAPE et le service agrométéorologique de l'ANACM pour le partage des données afin de produire et de disséminer des bulletins agrométéorologiques pour une meilleure planification des actions du secteur agricole et pour mieux informer et prévenir les communautés locales.
4. Élaborer et diffuser des produits d'information et d'alerte aux populations en langue shikomori.
5. Promouvoir la collaboration entre des services disposant des SIG (au niveau du MAPE, DGSC, MEN, UDC, LaboNTP, INSEED) et l'harmonisation des outils afin faciliter les échanges de données entre ces différents services.
6. Considérer la mise en place d'un centre national pour la gestion de l'information géographique.
7. Mettre en place un système de partage de l'information pour s'assurer que les informations pertinentes du Rapport « Évolution annuel du climat aux Comores » soient présentes dans le Moniteur de Sendai, qui englobe des informations non seulement liées aux dommages et pertes

de catastrophes passées, mais aussi des prévisions sur l'évolution des risques comprenant l'évolution des aléas météorologiques et climatologiques.

8. Renforcer le mandat de l'OVK en matière d'alerte précoce. Prendre les dispositions budgétaires nécessaires pour qu'il assume pleinement et durablement ce rôle en réfléchissant à son renforcement institutionnel.
9. Élaborer une stratégie d'information auprès des communautés afin de les sensibiliser au risque volcanique et du système d'alerte en place.
10. Renforcer l'inclusion et la coordination, en particulier pour impliquer les organisations de base, les groupes représentant les femmes, les jeunes, les acteurs non traditionnels et les personnes à mobilité réduite qui sont les plus vulnérables .

5

**Préparation à la
réponse**

5. Préparation à la réponse

5.1. Capacités existantes

5.1.1. Coordination pour la réponse

L'Union des Comores dispose d'une structure de coordination centrée autour de la Cellule de crise présidée par le Ministre de l'Intérieur. Le ministre de l'Intérieur est l'autorité compétente pour le déclenchement et la levée de l'alerte mais aussi l'activation du Plan de contingence national sur proposition de la Direction Générale de la Sécurité Civile (DGSC).

Cette structure de coordination est consolidée dans deux plans : Plan national de contingence et de plans régionaux de préparation et de réponse (équivalent des plans ORSEC – Organisation des Secours). Un plan cyclone a été aussi élaboré. Les rôles et responsabilités de chaque structure étatique y sont bien spécifiques. Entre autres responsabilités, la Cellule de Crise devrait créer les conditions favorables à l'intervention rapide, efficace et coordonnée de tous les moyens et ressources nationales ou issus de l'assistance internationale.

La DGSC est reconnue par beaucoup d'intervenants comme l'organe principal de coordination de la préparation et la réponse face aux catastrophes. Pour une analyse du rôle, compétences et capacités institutionnelles de la DGSC, voir chapitre [3. Cadre législatif, politique et institutionnel](#).

Un Centre des Operations et de Coordination a été créé au sein de la DGSC mais manque des moyens essentiels pour mener ses activités de surveillance, alerte précoce, préparation et réponse efficace.

Lors du Cyclone Kenneth qui a affecté l'ensemble des îles le 24 avril 2019, le Président de la République a convoqué un conseil des Ministres spécial consacré à la crise. Ce conseil a mis en place un Comité Interministériel (CIM) chargé de coordonner et gérer la crise. Ce comité est composé des ministères de l'Économie (Président du comité), de l'Intérieur, des Affaires Étrangères, de la Défense et de l'Éducation.

A cote de ce comité, un autre comité de suivi composé de l'ancien Gouverneur de la Banque Centrale des Comores, de l'ambassadeur des Comores à Genève et du Secrétaire General du Ministère des Affaires Étrangères a été mis en place lors de la réponse du cyclone Kenneth.

Le secteur privé, qui dispose d'une capacité économique incluant des bateaux et des avions reliant les îles, pourrait être un acteur important aussi bien dans la préparation que dans la réponse face aux urgences. Il serait opportun de les inclure dans les mécanismes de coordination.

5.1.2. Capacités opérationnelles de réponse

La DGSC dispose d'un corps de Sapeur-Pompiers en charge des interventions en cas d'urgence. Ce corps intervient beaucoup lors d'inondations, de naufrage ou d'incendie pour sauver des vies.

Les organisations de la société civile, en particulier le Croissant Rouge Comorien, appuient l'Etat dans de nombreux secteurs, tels que la préparation et la réponse aux catastrophes. En tant qu'auxiliaire public, le Croissant Rouge Comorien (CRM) dispose de 13000 volontaires répartis sur l'ensemble du pays et formés en secourisme ainsi qu'en vulgarisation de la santé. Ils constituent le socle de son Système d'Alerte Précoce et sont disponibles et mobilisables rapidement au niveau des communautés. Ils ont joué un très grand rôle lors du dernier cyclone Kenneth d'Avril 2019 grâce aux relais dont ils disposent dans les régions, les îles, les communes et les communautés. Il est important aussi de saluer

le travail remarquable des secouristes du Croissant Rouge Comorien et des volontaires dans la formation et la sensibilisation dans la lutte contre les incendies à base communautaire.

L'armée, la Gendarmerie et la Police, grands acteurs opérationnels de l'Etat, sont mobilisées lors de situations d'urgence d'une certaine ampleur. L'Armée Nationale de Développement (AND) dispose de moyens humains (2400 Hommes) et logistiques (camions, bateaux, communications.) La DGSC a pu bénéficier du prêt de ces camions pour la distribution des biens humanitaires aux populations lors du dernier cyclone. Pourtant, malgré plusieurs initiatives entreprises dans le domaine de la formation, les troupes n'ont ni les connaissances nécessaires ni le mandat pour des opérations qui devraient relever de la protection civile. Il faut saluer le projet de formation en cours de formulation d'auxiliaire-volontaires par l'AND qui pourront appuyer la réponse aux urgences.

L'ASECNA dispose d'un service de lutte contre les incendies, mais dédié uniquement aux mouvements des avions, donc pas disponible pour des interventions extérieures. La Société des Hydrocarbures dispose d'une protection contre les incendies. Tant l'ASECNA que la Société des Hydrocarbures ne sont équipées que pour des feux d'hydrocarbures. L'Agence pour la sécurité et la navigation aérienne (ASECNA) qui représente 18 pays africains, plus la France, est chargée de l'assistance météorologique.

Considérant les moyens limités dont dispose la DGSC et ses démembrements, les communautés sont en première ligne de la réponse aux catastrophes. Ces communautés fonctionnent sur une organisation sociale basée sur un esprit d'entraide et de solidarité solidement avec le soutien financier de la diaspora.

5.1.3. Financement pour la préparation et la réponse

Un Fonds d'Urgence est prévu dans le budget de l'Etat, mais il n'existe pas des procédures d'opération standard pour son activation. Il est important de noter que la gestion de l'urgence nécessite toujours la disponibilité immédiate d'un ensemble de moyens de réponse : ressources humaines, stocks positionnées, moyens logistiques adéquats. En absence des ressources financières suffisantes et directement accessibles la réponse programmée sera difficile à mettre en œuvre. Pour éviter ce genre de situation, l'Etat doit se doter d'un fonds et d'une procédure de déboisage de ces fonds adéquate pour répondre à immédiatement à une urgence.

Un Fonds d'Urgence fonctionnel et efficace pourrait être alimenté par diverses sources dont les dotations budgétaires de l'Etat, les donations des partenaires, les contributions volontaires des personnes physiques ou morales, une ristourne de fiscalité sur les entreprises industrielles génératrices des risques de catastrophe (entreprises minières, énergétiques, chimiques, pétrochimiques, agro-alimentaires, etc.), le partenariat public-privé à travers la responsabilité sociétale des entreprises, etc.

5.1.4. Plans de contingence

L'Union des Comores dispose de huit plans de contingence et réponse aux urgences :

- Plan National de Préparation et de Réponse à l'Urgence
- Plan Organisation des Secours (ORSEC)
- Plan de réponse aux éruptions du volcan Karthala
- Plan de contingence national multirisque (PCNM)
- Plan de Secours spécialisé Cyclone
- Plan de Contingence Cyclones/ Inondation du secteur de la santé
- Plan de secours spécialisé Tsunami
- Plans de Pollution Marine (POLMAR).

Le Plan de contingence national multirisque (PCNM) est révisé régulièrement et sert de référence pour la mise à jour des plans de contingence de chaque île. Le Croissant Rouge Comorien a aussi son plan de contingence, lié au plan national. Le PCNM sera remis à jour prochainement avec le concours

des participants traditionnels plus le support additionnel du secteur privé et de représentants des communautés. Le PCNM va aussi intégrer plus d'outils opérationnels standards indispensables pour une réponse opérationnelle efficace.

5.1.5. Système d'alerte précoce

Le rôle des systèmes d'alerte précoce pour les risques volcaniques, hydrométéorologiques et liés à la mer existent et devront être renforcés pour répondre aux défis futurs. En termes de capacités en surveillance et alerte précoce pour les risques hydrométéorologiques et volcaniques, voir l'analyse dans le chapitre précédent, [4. Compréhension des risques](#).

En ce qui concerne la surveillance et l'alerte précoce des risques liés à la mer, l'Autorité portuaire des Comores appartient à un réseau international qui assure le sauvetage de bateaux navigant sur l'océan indien en cas de naufrage, attaque de pirates et accidents. Elle est organisée pour répondre à des demandes de secours en mer pour la réception, traitement et transmission de cette information à qui de droit.

La Garde-côte comorienne est une structure créée par décret N°10-026/PR en avril 2010 au sein de l'Armée Nationale de Développement (AND) commandée par un officier supérieur de l'Armée à vocation marine. La Garde-côte comorienne est dotée d'une salle de veille et d'alerte ainsi que du Centre opérationnel maritime des Comores qui est en cours de construction depuis 2018 avec l'appui des Forces Armées de la Zone de l'Océan Indien (FAZOI). La Garde-côte comorienne se confronte à des limitations en termes de capacités pour bien jouer son rôle dans la surveillance, alerte et communication sur les risques notamment du à l'absence d'une base de données relative aux naufrages, à la piraterie maritime et la pollution marine, ainsi que l'absence d'une cartographie hydrographique et océanographique.

5.1.6. Gestion d'information

La gestion de l'information reste un élément important à la coordination de la préparation et réponses aux catastrophes. La DGSC a établi une Cellule d'Analyse et Traitement de l'Information (CATI) disposant d'une capacité cartographique. Une base de données géoréférencées et différentes cartes (vulnérabilités, évacuation en cas de catastrophe, zones à risques, etc.), ont été mises en place. La CATI a été d'une très grande importance lors du dernier cyclone Kenneth. Les partenaires ont pu accéder à des données et cartes liées à la catastrophe.

5.2. Défis

5.2.1. Coordination pour la réponse

Malgré le fait que la DGSC est reconnue comme l'organe principal de coordination de la préparation et la réponse face aux catastrophes, elle dispose de peu de moyens lui permettant d'établir des directions de la sécurité civile fortes dans toutes les îles. Ce manque de moyens pourrait être atténué par le renforcement des capacités des structures locales incluant les communautés en attendant l'installation de directions régionales de la Sécurité Civile dans les autres îles.

il existe un certain parallélisme et parfois de la confusion dans le mode de fonctionnement entre le Centre des Opérations et de Coordination a créé au sein de la DGSC, le Comité Interministériel chargé de coordonner et gérer la réponse au Cyclone Kenneth en avril 2019 et le Comité de Suivi mis en place également lors de la réponse du cyclone.

5.2.2. Capacités opérationnelles de réponse

La DGSC en charge de la préparation, de la réponse opérationnelle à une crise, à la coordination des intervenants extérieurement manque cruellement de matériel et des moyens logistiques essentiels, comme par exemple des camions citernes, des camions incendie tout terrain, des véhicules de secours routier, des véhicules de service et de commandement, des ambulances médicalisées tout terrain, des lots de produits pharmaceutiques et des trousseaux de secours, des équipements de plongée pour le secours nautique, des radios télécommunication HF/UHF et VHF fixe, des tenues d'intervention complètes, d'équipement pour l'hébergement temporaire des sinistrés (tentes, lits, couvertures, etc.), d'une salle d'opération fonctionnelle, d'unité de stockage de matériel, d'un garage d'entretien du matériel, de stocks de pièces détachées pour la maintenance des véhicules et matériels de secours.

La DGSC devrait rapidement être dotée de staff formés aux techniques de secours d'urgence, avoir le matériel de secours indispensable, être placée sous statut motivant et d'un budget adéquat pour devenir pleinement opérationnelles et accroître sa capacité de se préparer pour les risques futurs liés au changement climatique. Le personnel doit recevoir des formations professionnelles au secours, faire régulièrement des séances de rafraîchissements, des exercices de simulation afin de rendre aux urgences et rester motivé.

Le corps de Sapeur-Pompiers dispose d'un certain nombre de matériel dont certains sont inutilisables. Cela pose un très grand problème lors des phases d'intervention. Malgré leur tâche ardue les sapeur-pompiers disposent de peu de moyens de communication (Radio émetteur, téléphones portables etc.). Il serait utile de renforcer leurs capacités en termes de moyens matériels et humains ainsi qu'en formation.

Une faible harmonisation des modes opératoires et de SOPs entre les différents intervenants (DGSC, AND, Garde cote, Police, hôpital Maarouf, etc.) a été aussi mentionnée.

Il serait utile de prévoir un endroit pour accueillir un nombre de déplacés internes qui ne pourrait plus être absorbés par les familles ou amis. Cet endroit doit être équipé pour pourvoir l'hygiène, la sécurité et l'abri de victimes.

5.2.3. Financement pour la préparation et la réponse

Un Fonds d'Urgence est prévu dans le budget de l'État, mais il n'existe pas des procédures d'opération standard pour son activation. Son utilisation a été opérée d'une manière ad-hoc lors de la réponse au Cyclone Kenneth. Il s'avère que le montant prévu à la hauteur de 1.5 milliards FC n'a pas été suffisant. Le Gouvernement a mis en place un mécanisme de prélèvement de 10% sur les salaires de tous les fonctionnaires d'état pour une période de 2 mois, en plus de l'aide internationale reçue par voie bilatérale ou multilatérale. La mission n'a pas pu avoir accès à un rapport portant sur le financement interne et externe pour la réponse (montants reçus versus décaissements).

Le budget alloué à la DGSC est souvent indisponible. Les fonds destinés à la préparation et réponse aux catastrophes sont inexistantes ainsi que les moyens opérationnels pour une réponse efficace rapide.

La société Comorienne a une longue tradition d'entraide et accueille très facilement les familles touchées par une catastrophe qui peut être insuffisante. Les familles comoriennes ayant des moyens financiers limités peuvent facilement tomber aussi dans la précarité si elles accueillent les victimes d'une catastrophe chez elles et devront recevoir un support humanitaire, ce qui augmente le nombre de personnes touchées directement et indirectement par une catastrophe donc le coût de sa réponse. Il n'y a pas d'endroit sûr, pré équipé pour accueillir des déplacés internes potentiels qui ne pourraient pas être accueillis par leur famille ou amis.

5.2.4. Plans de contingence

La diffusion du PCNM n'est pas assez élargie et devrait aussi être plus systématique, notamment auprès de tous les ministères impliqués dans la préparation et réponse aux catastrophes. Une identification des lacunes pour son opérationnalisation sera nécessaire ainsi que chiffrer son coût pour le rendre plus opérationnel dès le jour un de la réponse. Les plans de contingence sectoriels sont encore faibles leurs termes de référence ne sont pas précis ni harmonisés. Ils devront être réconciliés tout en s'alignant sur le plan National. Une fois fait, cela permettra de faire une simulation du système national de réponse à une crise humanitaire et détecter les failles opérationnelles dans sa réponse, qu'elles soient structurelles, liées aux ressources humaines ou budgétaires.

D'une manière globale, les divers plans de contingence sont axés sur les services d'urgence et d'assistance aux sinistrés pendant et immédiatement après une catastrophe. Les bulletins d'alerte météorologique, sur lesquels s'appuient ces plans, n'intègrent pas les données actuelles et futures sur les changements climatiques. Ces plans ne sont donc pas en mesure d'identifier les risques climatiques qui affectent l'efficacité de la réponse à la catastrophe et les mesures d'atténuation appropriées.

L'appropriation des outils de préparation et réponse aux catastrophes par les autorités au plus haut niveau n'est pas assez formelle.

Beaucoup d'acteurs dans ce domaine n'ont ni l'information, ni la formation qui doit sous tendre une étude des dégâts et des besoins. Le plan de secours, s'il est ébauché à certains endroits, est totalement ignoré dans d'autres, mettant ainsi en exergue le manque de préparation cohérent des communautés et des structures étatiques. Les études et les cartes sur les risques de catastrophes n'ont pas été conduites à terme pour permettre de concevoir une stratégie et une politique de lutte contre les calamités.

5.2.5. Gestion d'information

La CATI fait face d'énormes problèmes d'accès aux données secondaires, de standardisation, d'équipements, et de ressources humaines avec un statut clair. Une bonne gestion de l'information permettrait à toutes les entités concernées de mieux prévenir, se préparer et déterminer l'intensité et l'impact d'une crise.

5.3. Dimension genre

Malgré le système mise en place, il a été constaté que les informations ne parviennent pas aux femmes, aux jeunes et les personnes en mobilité réduits d'une manière égale. Il y a une faible représentation des femmes, jeunes et les personnes en mobilité réduits dans les structures du SAP.

5.4. Recommandations

1. Mettre en place un Système d'alerte précoce (SAP) national multirisques en y intégrant les autres SAP sectoriels (services météo, marine, OVK, etc.) et renforcer les SAPs au niveau régional et des îles.
2. Réactiver et modifier les termes de références du Comité interministériel en y instituant l'organisation de deux réunions annuelles ordinaires – une avant la saison des cyclones et une autre après afin de tirer les leçons. Les rôles et responsabilités de ce comité pourrait être discuté lors de la prochaine révision du plan de contingence.
3. Réviser les différents plans de contingence et de réponse existants (National, Volcanique, AND, Police, DG des douanes, etc.) tout en les harmonisant. Cela permettra de créer une

synergie entre les centres opérationnels (armée, marine, port, police, etc.) avec le Centre des Opérations et de Coordination

4. Renforcer la participation active aux travaux des différents mécanismes de coordination de tous les acteurs nationaux impliqués dans la gestion des catastrophes et des crises (Ministères, Communauté académique, Croissant Rouge Comorien, Société Civile, Secteur Privé) et des organismes internationaux présents aux Comores.
5. Renforcer le système de gestion de l'information et sa coordination, mis en place au sein de la DGSC, aussi bien au niveau national que local pour la prise de décision pour les activités de coordination, à la préparation et la réponse. Cela permettra de faire le suivi des activités des cellules de la DGSC et créer des synergies entre elles.
6. Formaliser le flux d'information du niveau national au local et entre les secteurs. Cela facilitera l'intersectorialité.
7. Renforcer les actions de sensibilisation de la population au sujet de la prévention et de la préparation faces aux catastrophes.
8. Rapprocher les stocks de biens humanitaires au plus proche des zones vulnérables (îles). Cela permettra non seulement de répondre plus rapidement aux catastrophes mais aussi alléger et sécuriser la chaîne logistique. Pour cela, il sera important d'améliorer les capacités de stockage de biens humanitaires, surtout à Anjouan et Mohéli.
9. Renforcer l'harmonisation des outils d'évaluation des besoins en élaborant une fiche d'évaluation rapide avec des indicateurs communs (opérabilité des données). Cette fiche devra être diffusée jusqu'au niveau communautaire.
10. Organiser un exercice de simulation pour détecter ses failles majeures et proposer un budget pour y remédier.
11. Clarifier le statut de contractuel du personnel de la DGSC, sa formation et son équipement.
12. Établir un fonds pour la gestion des catastrophes centralisé au niveau de la DGSC et mobilisable dans les plus brefs délais en cas de besoin. Cela permettra aussi de renforcer les équipements du Centre opérationnel et de coordination.
13. S'assurer que les femmes, jeunes et les personnes en mobilité réduits ont un accès meilleur et plus égal aux informations d'alerte précoce risques naturels à venir tels que les inondations, les éruptions volcaniques, cyclones, etc.
14. Impliquer dans la mesure du possible, la participation des femmes, des femmes, jeunes et les personnes en mobilité réduits aux systèmes d'alerte précoce et garantir que ces systèmes sont appropriés et accessibles à ces derniers à tous les niveaux.

6

Agriculture,
sécurité
alimentaire

2 FAIM
«ZÉRO»



5 ÉGALITÉ ENTRE
LES SEXES



12 CONSOMMATION
ET PRODUCTION
RESPONSABLES



13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



6. Agriculture, sécurité alimentaire

6.1. Capacités existantes

Le secteur agricole occupe une place centrale dans tous les documents de stratégie nationale. Ainsi, le Plan Comores Émergeant² fait de l'Agriculture et de l'Économie bleue (dont la pêche) deux des cinq socles de l'émergence de l'Union. En outre, deux des autres socles, le Tourisme et l'Industrie, sont en partie liés au secteur agricole. Au sens large (y compris l'élevage, la foresterie et la pêche) il contribue à 45% du PIB, à près de 90% des recettes d'exportation et emploie plus de la moitié de la population active³. Il repose sur la grande richesse et la diversité des biotopes et écosystèmes terrestres et marins (avec la présence de nombreuses espèces endémiques) qui sont de plus en plus exposés et/ou fragilisés en raison du changement climatique et d'une anthropisation mal maîtrisée. Le potentiel de croissance du secteur n'en reste pas moins important tant pour l'exportation que le marché intérieur (plus de 70% des denrées alimentaires sont importées) et il est en mesure de devenir l'un des principaux moteurs d'une croissance économique durable, régénératrice de l'environnement, pourvoyeuse d'emploi et génératrice de revenus et de recettes fiscales qui permettraient notamment d'investir davantage dans la RRC et l'ACC.

La place centrale du secteur agricole, son potentiel et sa vulnérabilité sont bien expliqués et analysés dans les principaux documents stratégiques, les revues sectorielles et les documents programmatiques récents, notamment, la SCADD révisée en 2018. Les entretiens avec les différents services centraux et déconcentrés de l'État ainsi qu'avec les autres acteurs et les partenaires confirment que nombre d'entre-eux sont bien informés et conscients des menaces qui pèsent sur le secteur et des défis à relever. En particulier, ces points clés semblent faire consensus :

- Le secteur est directement impacté par les multiples conséquences du changement climatique : acidification des océans, montée des eaux et dégradation des écosystèmes côtiers ; fréquence et intensité accrue des événements cycloniques et des périodes sèches et pluvieuses (avec des risques accrus de sécheresse et d'inondations). A Ngazidja, le changement climatique se traduirait de plus par une accentuation des différences de climat, déjà très marquées, entre différentes parties de l'île⁴.
- La pression sur les ressources qui est liée principalement à la croissance démographique ainsi qu'à des pratiques inadéquates mettent en péril leur renouvellement : déforestation⁵, érosion et baisse de la fertilité des sols préoccupante, biodiversité menacée, pollution des sols et des eaux douces et marines. A Ndzuwani, la pression foncière et la dégradation des sols liées à l'agriculture et à l'extraction de matériaux de construction (pouzzolanes, notamment) est à l'origine d'un nombre croissant de glissements de terrain.
- En raison de son caractère insulaire, de sa petite taille et d'infrastructures (ports et aéroports) inadéquates le commerce extérieur est assez peu développé et diversifié. Ainsi, les intrants sont renchérissés et peu diversifiés alors qu'en raison de la diversité des écosystèmes et des productions, les besoins sont très variés. De même la commercialisation des produits, y compris entre les îles, est entravée. Le mauvais état du réseau routier aggrave la situation.

² Selon une version encore provisoire du PCE, à la date de rédaction du rapport.

³ Les données en la matière diffèrent largement selon les sources. Le secteur occuperait même jusqu'à 80% de la population active selon la SCADD revue en 2018.

⁴ Sécheresse accrue au Nord, pluviométrie plus élevée au Sud.

⁵ Déforestation notamment liée à la distillation de l'ylang-ylang.

- Ces difficultés d'approvisionnement pénalisent également les activités post-récolte (transformation, conservation, commercialisation), le développement des filières, la création de valeur ajoutée locale et la diversification de l'économie en général.
- En cas de choc, les difficultés d'approvisionnement et d'accès aux zones de productions constituent une contrainte majeure pour porter assistance aux victimes.
- Le secteur et la sécurité alimentaire sont très largement dépendants du marché extérieur (cf. supra) et donc très sensibles aux variations de prix sur les marchés mondiaux.
- Malgré un taux de chômage élevé et les opportunités qu'elle offre l'agriculture reste peu attractive pour les jeunes, à Ngazidja en particulier.

Le changement de Constitution et les profondes transformations stratégiques et institutionnelles qui l'accompagnent constituent une opportunité pour mieux intégrer la RCC au sein du secteur agricole et pour s'assurer que l'agriculture est correctement prise en compte dans les stratégies nationales de RCC.

Les documents de politique et stratégie des sous-secteurs (agriculture, élevage et pêche) sont anciens et n'intègrent pas ou insuffisamment la problématique RRC et ACC. Mais leur mise à jour, en cours ou programmée, avec un appui de la FAO, permettra d'y remédier. Ainsi, le code de la pêche révisé 2018 prend en compte la RRC. Dans tous les documents récents consultés concernant le secteur agricole, la RRC occupe la place à la hauteur de son importance. Étant membre de la PNCRRCC coordonnée par la DGSC, le Ministère de l'Agriculture de la Pêche de l'Environnement (MAPE) a pu participer aux efforts de réponse à Kenneth, en coordination avec les autres intervenants et donc de manière plus efficace.

Le MAPE compte 4 Directions Générales couvrant : la Production (végétale), l'Élevage, la Pêche et l'Environnement qui ont toutes des services déconcentrés au niveau de chaque île. Les Centres Ruraux de Développement Économique (CRDE) dont la mise en place est en cours sont directement rattachés au MAPE. Ils ont vocation à jouer un rôle central pour accompagner le développement des communautés rurales autour du secteur agricole. Le MAPE dispose donc d'un maillage institutionnel lui permettant d'être proche de populations.

En termes, d'analyse et de compréhension des risques et de recherche de solutions pour les réduire, le secteur peut également compter sur l'INRAPE dont le programme de travail intègre la RRC et qui compte plus d'une trentaine de chercheurs. En matière de recherche et d'innovation, d'autres compétences pourraient être mobilisées au niveau de l'UDC et dans le cadre de programmes et de projets spécifiques, notamment au niveau régional.

Les capacités existantes au niveau d'autres structures publiques (hors MAPE) sont ou pourraient être utilisées pour une meilleure gestion des risques, en particulier :

- Le service agrométéorologique de la météo nationale
- Les capacités statistiques de l'INSEED afin de renforcer celle du MAPE
- La création d'une Agence Nationale de la Nutrition est à souligner
- Les différentes cartographies des risques et les systèmes d'informations géographiques existant au niveau de diverses structures. Le MAPE est en train de développer son propre SIG.
- Les capacités d'étude géotechnique du Laboratoire d'Analyse des Travaux Public, par exemple pour la mise en place de réservoirs ou de retenues d'eau.

La solidarité et l'esprit coopératif sont bien développés aux Comores, en particulier en milieu rural. L'expérience de Kenneth les a certainement renforcés. De nombreux jeunes des deux sexes, souvent bien formés mais sans emploi s'engagent bénévolement dans diverses activités à caractère social ou environnemental. L'existence de nombreuses tontines témoigne aussi des habitudes de coopération au sein de la population. De nombreux programmes et interventions des pouvoirs publics et des partenaires au développement visent à valoriser ou renforcer ce potentiel, notamment avec l'implication des CRDE. Les savoirs et connaissances des anciens (paysans et pêcheurs) représentent

aussi un capital important pour la RRC et l'ACC (compte tenu notamment de grande diversité de écosystèmes).

Le secteur bénéficie de la présence de nombreux partenaires et projets qui participent de fait au renforcement des capacités pour la RRC.

6.2. Défis

Les risques majeurs tels que cyclone, éruption volcanique et séisme et leur impact potentiel justifient qu'une attention toute particulière soit portée à la préparation et la réponse immédiate aux catastrophes soudaines afin de sauver de vies et préserver les infrastructures vitales. Le décret de 2012 portant création de la PNRRC et la SNRRC se focalisent sur ces aspects, tout comme les structures formelles ou informelles mise en place dans leur prolongement.

Le cyclone Kenneth a certainement contribué à consolider cette polarisation. Cependant, pour le secteur agricole et ses sous-secteurs production végétale, pêche, élevage et foresterie, la priorité en matière de RRC est leur transformation profonde afin qu'ils deviennent plus performants, durables et attractifs pour les jeunes et donc moins vulnérables et plus résilients aux différents aléas et aux changements climatiques. Ces préoccupations trouvent difficilement leur place dans le dispositif institutionnel actuel. Ainsi de nombreuses questions relatives à la prévention et la réduction de la vulnérabilité qui mériteraient une approche intersectorielle tant au niveau national que régional ou local ne trouvent pas d'espace adéquat d'analyse, de programmation et de prise de décision dans le cadre de la RRC et de l'ACC. C'est par exemple le cas pour la lutte contre la dégradation des écosystèmes terrestres et marins, et leur pollution, la lutte contre l'érosion des sols, la déforestation, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la protection sociale ou encore la nécessité de préserver la biodiversité. C'est un paradoxe au regard du la SCADD et du PCE.

Concernant la préparation et la réponse il faut souligner le plan de contingence sectoriel "Sécurité alimentaire" pour seul objectif de "*assurer la survie par la mise à disposition de vivres suffisants et accessibles aux populations affectées par les catastrophes*" Il ne prend pas du tout en compte la préservation et la relance du secteur agricole.

Même si les personnels du MAPE (à tous les niveaux) sont conscients et préoccupés par la problématique RRC-ACC, ils se sentent le plus souvent démunis faute de connaissances et compétences pour l'intégrer dans leur travail au quotidien. La demande de formation en la matière est forte. La situation est d'ailleurs comparable pour les autres acteurs du secteur comme les organisations de pêcheurs, d'agriculteurs ou encore des organisations de la société civile. Il faut souligner que les compétences de nombreux jeunes bien formés sont insuffisamment utilisées par le MAPE notamment au niveau local.

La mise à jour des différents textes législatifs et réglementaires relatif au secteur, y compris l'intégration systématique des questions de RRC-ACC, représente un vaste chantier qui est en cours. Il se heurte au déficit en ressources humaines et en compétence RRC-ACC du Ministère. Pour y faire face il est souvent fait appel à des RH externes dont la mission première ou unique est de fournir un produit. Il en résulte que le renforcement des compétences est négligé ou occulté de sorte que les personnels concernés peuvent se sentir déresponsabilisés. Ceci contribue probablement au fait que de nombreux textes législatifs ne soient pas appliqués faute de décrets d'application⁶. Malgré l'importance du secteur,

⁶ Par exemple : La loi forestière de 2012 qui permettrait de lutter contre la déforestation. En matière de pêche, la mise en application du contrôle et de l'interdiction des filets à maille trop fines est impossible en l'absence de décret.

le rôle qui lui est assigné et l'importance et la complexité des défis, il n'existe pas de formation supérieure en agronomie, gestion halieutique, foresterie et zootechnie⁷.

Le dernier et unique recensement agricole date de 2004. La quasi absence de données fiables sur le secteur agricole est une contrainte majeure tant pour les différentes dimensions de la RRC que pour l'ACC et le développement durable et résilient du secteur. En particulier il convient de noter :

- L'absence de données sur la vulnérabilité des ménages ;
- L'absence d'analyse complète de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Une cartographie incomplète des zones à risques.

Devant la diversité des conditions édapho-climatiques, des écosystèmes, des pratiques et des risques, les problématiques RRC peuvent différer très largement d'une zone à l'autre. Le MAPE ne semble pas disposer d'une compréhension assez fine et opératoire de cette diversité. Une grande partie de l'information existe mais elle est dispersée dans divers documents. Ainsi par exemple, la problématique spécifique aux lahars (inondation d'eaux boueuses liée à l'imperméabilisation des sols consécutive au dépôt de cendres volcaniques) ne semble pas traitée.

Les ressources tant humaines que financières mises à la disposition des CRDE ne sont pas à la hauteur du rôle qu'ils sont appelés à jouer. Les capacités du MAPE en matière d'appui, d'information et de vulgarisation auprès des paysans et pêcheurs sont très réduites, notamment pour accompagner et accélérer la transformation du secteur. De même, ses capacités à sensibiliser les populations à la nécessité de bannir certaines pratiques par exemple liées à la déforestation, à l'usage de pesticides non homologués à la pêche illicite et à faire respecter les lois sont très insuffisantes.

L'expérience du passage du Cyclone Kenneth a mis en évidence des déficiences dans la communication entre les structures nationales et décentralisées du MAPE. De manière générale, les circuits de communication au sein du Ministère et leur objet en matière de RRC et d'ACC ne semblent pas précisément définis.

Malgré les progrès récents en la matière, le pays reste insuffisamment équipé et organisé pour faire face aux risques d'introduction ou réintroduction de maladies animales (y compris les zoonoses telles que la fièvre de la Vallée du Rift) et maladies ravageuses des plantes (par exemple la chenille légionnaire d'automne).

En l'absence de réserve alimentaire stratégique et de stratégie alternative pour y palier, en cas de choc majeur, le pays (qui importe 70% de son alimentation en volume) serait dépendant d'une aide alimentaire extérieure dont l'acheminement serait tributaire de l'accessibilité des ports et aéroports. Ceci d'autant plus que les capacités post-récolte (stockage, conservation, et transformation) au niveau des producteurs et du secteur privé sont extrêmement réduites.

La structuration et l'organisation des filières est essentielle pour réduire la vulnérabilité du secteur aux risques et aux CC. Pour diverses raisons d'ordre culturel, historique ou politique, les producteurs, pêcheurs et les organisations qui les représentent semblent hésitantes à s'engager pour prendre un rôle de leadership dans l'organisation des filières. Il s'agirait de questions trop sensibles politiquement ou qu'il reviendrait à l'État ou à des aides extérieures de prendre en charge. L'absence de produit de microfinance (ou crédit-bail) adapté est aussi un obstacle majeur à l'investissement des producteurs et pêcheurs dans l'organisation de leurs filières ; par exemple pour la mise en place d'une chaîne de froid pour la conservation du poisson. Toutefois les filières d'exportation, en particulier celle de la vanille sont beaucoup mieux structurées, grâce à la mise en place de l'Office Nationale de la Vanille (ONAV).

⁷ La mise en place du Centre National Horticole de Mvouni à la Grande-Comore, d'une école de pêche à Anjouan et d'une école d'agriculture à Mohéli sont à saluer.

6.3. Dimension genre

L'unique recensement agricole de 2004 établissait qu'un tiers des exploitations agricoles était tenu par des femmes. Le rôle des hommes et des femmes diffère sensiblement selon les filières. De façon générale la proportion de femmes est plus élevée dans les activités à haute intensité de main d'œuvre et de commercialisation à petite échelle.

Les inégalités de genre sont généralement plus marquées en milieu rural. Cependant, aux Comores, ce phénomène semble atténué grâce au niveau d'éducation des femmes qui est comparable ou supérieur à celui des hommes. Nombre de jeunes femmes semblent jouer un rôle actif de premier plan dans la communauté.

Compte tenu de leur rôle au sein de la famille en matière d'éducation et de nutrition notamment, de leurs priorités et de leurs compétences, les femmes valorisent généralement mieux que les hommes les investissements destinés à réduire la vulnérabilité des plus faibles et les risques. Ainsi tant dans une perspective d'égalité homme-femme que dans une perspective d'efficacité, les appuis au secteur agricole devraient systématiquement cibler préférentiellement les femmes y compris les jeunes et les personnes en mobilité réduite.

6.4. Recommandations

Aspects institutionnels

1. Dans l'attente de l'activation de la PNRCC ou d'une éventuelle restructuration des instances de coordination de la RRC-ACC (cf. section 3.4), le MAPE devrait adopter une approche duale pour sa participation aux efforts de coordination en la matière :
 - 1.1. En tant que membre de la PCNRRC poursuivre et renforcer la collaboration avec la DGSC ou ses démembrements locaux sur les aspects "préparation" et "réponse aux catastrophes soudaines". Ceci tant au niveau national que local.
 - 1.2. Prendre en charge proactivement les aspects prévention et réduction de la vulnérabilité tout en recherchant ou favorisant les collaborations avec les autres Ministères et Institutions concernées. Au niveau local, examiner au cas par cas dans quelle mesure chaque CRDE peut jouer un rôle de leadership ou d'appui à la coordination des efforts.

Aspects politiques stratégiques, législatifs et réglementaires

2. Identifier les priorités en matière de rédaction, révision, mise de jour et adoption des politiques, stratégies, lois et textes réglementaires, compte tenu notamment de l'impact tangible que ces activités peuvent avoir en termes de RRC-ACC, des compétences et du temps nécessaire pour les mener à terme. Considérer en premier lieu la promulgation de textes (décret, arrêtés, etc.) d'application de lois existantes, par exemple pour lutter contre la déforestation, ou la surpêche.
3. Impliquer les autres Ministères, Institutions et organisations professionnelles et de la société civile concernés dans ces activités. En cas de recours à une expertise extérieure, veiller à ce qu'elle contribue effectivement au renforcement des compétences nationales et du MAPE en particulier.
4. Reprendre et détailler le plan de contingence "sécurité alimentaire" afin de le traduire en termes opérationnels. Envisager la formulation et l'adoption dans un plan de contingence sectoriel "agriculture et pêche" en vue de préserver les capacités de production alimentaire et de protéger les moyens d'existence des populations les plus vulnérables.

5. Mener une analyse approfondie et participative du droit foncier (coutumier, religieux, moderne), des conséquences sur l'investissement et la gestion des agroécosystèmes, en vue proposer des mesures correctives.

Renforcement des compétences

6. Concevoir et mettre en œuvre un programme d'information et de sensibilisation à la RRC-ACC pour tout le personnel du MAPE. Dans un premier temps, privilégier l'internet et l'auto-apprentissage afin de lancer rapidement le programme et de réduire les coûts. Concevoir un tel programme avec l'appui de l'UDC, du Ministère de l'Education Nationale et une implication active de l'INRAPE.
7. Porter une attention particulière au renforcement des capacités des CRDE qui s'engagent dans la mise en œuvre de programmes intégrés en faveur de communautés tels que définis ci-après.
8. Développer une expertise RRC-AC au sein du MAPE suffisante pour s'assurer qu'elle soit systématiquement intégrée dans toutes ses activités, tant au niveau politique qu'au niveau technique.
9. Mettre en place à l'UDC des options Agronomie, Zootechnie, Foresterie, Gestion Halieutique, dans le cadre des cursus de Sciences Naturelles.

Données

10. Mettre en place un service de statistiques agricoles prenant en compte le genre au sein du MAPE, avec l'appui de l'INSEED et en exploitant/valorisant les bases de données et cartographiques existantes et intégrant les besoins de la RRC-ACC. Il devra être dimensionné à hauteur des ressources budgétaires mobilisables.
11. Poursuivre le dialogue avec la météorologie nationale afin que soit mis rapidement en place un système d'information et d'alertes météo. Concevoir une mise en place progressive en donnant priorité à la diffusion directe aux agriculteurs et pêcheurs des informations les plus utiles pour eux ; notamment, diffuser les informations de météo marine qui permettraient de minimiser pertes humaines en mer.
12. Conduire une enquête d'analyse de l'Economie des Ménages (HEA - Household Economic Approach) en assurant une analyse de genre dans le cadre du profil de risque afin mieux définir et cibler les interventions en faveur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Systématiser les enquêtes de suivi de la sécurité alimentaire (FSMS). Programmer ces études en coordination avec celles sur la nutrition.

Implication des communautés

13. Mettre en place avec les CRDE et en partenariat avec les acteurs locaux de la société civile des programmes intégrés d'appui aux communautés d'agriculteurs et de pêcheurs afin qu'elles prennent confiance en elles pour jouer un rôle moteur dans la RRC-ACC et leur développement économique et social, durable.

Combiner :

- Des formations techniques pratiques valorisant les savoirs locaux. Privilégier la méthodologie Champs Ecole Paysans qui a déjà fait ses preuves à Mohéli.
- La mise en place de systèmes de microfinance en s'appuyant sur l'expérience des tontines.
- La mise en place ou l'accompagnement forum communautaires visant à apporter des réponses aux problèmes identifiés par la communauté. Dans ce cadre, mettre l'accent sur la nutrition et la préservation/régénération des agro-éco-systèmes et des écosystèmes marins.

Articuler ces programmes avec :

- Les programmes d'appui à la création d'emplois pour les jeunes tels que les chantiers à haute intensité de main d'œuvre (notamment pour le reboisement ou la lutte contre l'érosion)
- Les interventions en faveur de i) l'organisation des filières, ii) la nutrition, iii) la protection de l'environnement

Ces programmes devraient cibler les ménages les plus vulnérables et explicitement les femmes en priorités.

Diversification et structuration des filières

14. Appuyer la professionnalisation et la structuration des filières en organisant des formations, en encourageant et facilitant les échanges entre acteurs et en mettant à profit le cadre juridique récemment adopté relatif à la création des Organisations Paysannes. S'appuyer également sur l'expérience de l'ONAV. Cette professionnalisation devrait notamment avoir pour objectif de :
 - 14.1. Mettre à disposition une gamme d'intrants répondant aux besoins, de qualité, et à moindre coûts.
 - 14.2. Développer un secteur semencier pour la production à prix abordables, de semences et plants adaptés aux CC et afin de faciliter la relance de l'activité agricole après une catastrophe.
 - 14.3. Favoriser la diversification des productions en exploitant la biodiversité afin de réduire la vulnérabilité des ménages, des écosystèmes et de l'économie du pays et de favoriser la création d'emploi; diversification notamment pour plantes médicinales et les tubercules comme prévu par le PCE.
 - 14.4. Développer les activités post-récolte (stockage, conservation, transformation) en tenant davantage compte de la demande locale afin de réduire les pertes et d'augmenter la valeur ajoutée locale.
 - 14.5. Intensifier les efforts engagés en faveur de la filière pêche, y compris à travers les formations et échanges avec les autres pays de la COI. Dans ce cadre, mettre rapidement en application les mesures en faveur de la sécurité des pêcheurs (équipement, systèmes de secours, formations de maîtres-nageurs).
 - 14.6. Permettre aux acteurs des filières de jouer un rôle plus actif et efficace dans la RRC-ACC. Par exemple en formulant des avis, propositions ou recommandations concernant les pratiques à promouvoir ou à bannir, les infrastructures routières et portuaires, les politiques de prix.
 - 14.7. Promouvoir l'image du secteur agricole afin de le rendre plus attractif pour les jeunes et les personnes en mobilité réduite
 - 14.8. Favoriser l'écotourisme.

Concernant l'INRAPE

15. Conforter son rôle en matière de norme et de contrôle aux frontières en vue de:
 - réduire les risques phyto et zoosanitaires,
 - préserver la sécurité sanitaire des aliments,
 - empêcher l'introduction des pesticides non homologués ou des produits agricoles ou alimentaires indésirables
16. Adapter davantage ses activités et sa programmation à la demande des acteurs (MAPE, organisation professionnelle et secteur privé, partenaires, programmes et projets) en matière de RRC-ACC notamment. Développer une offre de services adaptées.

Autres recommandations

17. Mettre en place un service de quarantaine pour l'importation d'animaux sur pieds afin de minimiser les risques d'introduction ou réintroduction de maladies animales.

18. Formellement mettre en place la Plate-forme One-Health (Santé Humaine, Santé Animale, Environnement) placée sous la tutelle conjointe du MAPE et du Ministère de la santé. Développer un stratégie et un programme de travail One-Health avec l'appui du SNU et du réseau SEGA One-Health de la COI..
19. Définir et mettre en œuvre une stratégie de stock de réserve alimentaire.
20. Envisager la mise en place de systèmes de protection sociale sensible aux chocs.
21. Sensibiliser et impliquer tous les acteurs du secteur dans la problématique de gestion de déchets.

7

Nutrition

2 FAIM
«ZÉRO»



3 BONNE SANTÉ
ET BIEN-ÊTRE



5 ÉGALITÉ ENTRE
LES SEXES



6 EAU PROPRE ET
ASSAINISSEMENT



13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



7. Nutrition

7.1. Capacités existantes

Selon l'Enquête Démographie Santé de 2012, les indicateurs de malnutrition chez les enfants restent préoccupants aux Comores. La malnutrition aiguë atteint 11% chez les enfants de moins de cinq ans, dont 4% sous sa forme sévère, ce qui constitue une urgence selon la classification de l'OMS. Elle est par ailleurs beaucoup plus élevée que dans les pays voisins de la SADC, à l'exception de Madagascar. Le taux d'insuffisance pondérale est de 16% et la prévalence de la malnutrition chronique (retard de croissance) est de 30% et varie selon l'environnement et les îles de résidence : 32% des enfants des zones rurales souffrent d'un retard de croissance, contre 25% dans les zones urbaines.

Au niveau des îles, la prévalence du retard de croissance varie de 35% à Ndzuwani à 23% à Mwali et à Ngazidja, ce qui met en évidence différentes vulnérabilités. Les principales causes de cet état de malnutrition observées chez les enfants de moins de 5 ans vont des mauvaises pratiques en matière de nutrition chez les nourrissons et les jeunes enfants, avec l'un des taux les plus bas d'allaitement maternel exclusif en Afrique (12%) (l'objectif de l'Assemblée mondiale de la Santé est de 50% d'ici 2025) à une diversité alimentaire et fréquence d'alimentation insuffisante pendant la période d'alimentation complémentaire. Ces facteurs sont exacerbés par la pauvreté, limitant l'accès à des aliments nutritifs adéquats en raison d'obstacles financiers et le manque de soins de santé de qualité pour les jeunes enfants, également motivés par des contraintes d'accès, tant physiques que financiers.

Cette situation préoccupante a amené l'État à agir, comme souligné dans la Stratégie de croissance accélérée pour le développement durable (SCA2D 2015-2021) et dans les engagements pris par le pays au niveau national. Ces engagements incluent ceux pris aux niveaux international et sous-régional, notamment : les objectifs de l'Assemblée Mondiale de la Santé (WHA 2025), la 2e Conférence internationale sur la nutrition (CIN2) tenue à Rome en novembre 2014, la stratégie et la feuille de route 2016-2020 du SUN (Mouvement pour le renforcement de la nutrition), Actions des Nations Unies pour la nutrition 2016 - 2025, les objectifs de développement durable (ODD), la Stratégie régionale pour la nutrition en Afrique 2015-2025 et la Stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson (OMS/ UNICEF 2002 à New York).

Plus précisément, dans le secteur de la santé, le Ministère de la santé a élaboré en 2015 la Politique nationale de la santé (PNS 2015-2024), dans laquelle des actions clés en matière de nutrition conformément aux objectifs de l'ODD 3 « Garantir une vie saine et promouvoir le bien-être pour tous, à tout âge ». En outre, compte tenu de la nature multisectorielle des facteurs de malnutrition, l'Union des Comores a adopté une approche multisectorielle et intégrée consistant à mettre en œuvre des stratégies appropriées, comme indiqué dans le document révisé SCA2D, validé en décembre 2017. Cet agenda comprend des politiques et programmes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'économie, du commerce, de la communication, de l'environnement et de la lutte globale contre la pauvreté. En ce qui concerne la nutrition, le gouvernement des Comores a élaboré la Politique nationale de nutrition et d'alimentation (PNNA) pour la période allant de 2018 à 2025, qui sert de cadre multisectoriel clé pour toutes les actions sensibles et spécifiques à la nutrition visant à améliorer l'état nutritionnel de groupes vulnérables tels que les enfants, les femmes enceintes et allaitantes et les personnes âgées. Cette politique nationale intègre les principes clés du mouvement SUN, notamment les interventions spécifiques et sensibles à la nutrition et la fenêtre d'opportunité de 1 000 jours (de la grossesse à l'âge de 2 ans).

Enfin, dans le but d'accroître la visibilité de la nutrition et compte tenu de la nature multisectorielle de la nutrition en dehors de la santé, il est prévu de créer une Agence Nationale de l'Alimentation et de Nutrition dont le processus de signature du décret est en cours au niveau de la présidence. Cette

Agence aura l'ambition d'accroître et les ressources de la nutrition pour renforcer les actions de préparation et de prévention et de mieux définir le profil des personnes ressources nécessaires pour un changement. À cela s'ajoute également l'élaboration récente d'une stratégie nationale de communication en nutrition communautaire qui permettra d'étendre la couverture et de se focaliser sur les activités de prévention et de préparation au niveau communautaire.

Toutes ces actions mettent en évidence un engagement fort et un environnement propice au sein du gouvernement des Comores pour réduire la vulnérabilité nutritionnelle des groupes les plus vulnérables, les femmes, les jeunes enfants et les personnes âgées, améliorant ainsi la préparation et réduisant les risques de choc. Cependant, nombre de ces stratégies ne disposent pas d'éléments de préparation suffisants, notamment des programmes fondés sur le risque et pouvant réagir en temps de crise.

Le ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Protection sociale et de la Promotion du Genre s'intéresse à l'intégration et au renforcement de la chaîne d'approvisionnement en produits nutritionnels dans le système national existant, tout en intégrant les indicateurs clés de la nutrition dans le système d'information sanitaire (SNIS). Ces efforts, soutenus par UNICEF, visent à mettre en place un système de santé capable de réagir rapidement aux chocs inattendus, en veillant à ce que les ressources nutritionnelles essentielles soient pré-positionnées là où cela est nécessaire, et à ce que des données de qualité sur les enfants souffrant de malnutrition aiguë soient disponibles où et quand cela est nécessaire.

Le Ministère de la santé a mis en place 17 « Centres intensifs de récupération et d'éducation nutritionnelles » (CRENI) afin de fournir des soins de haute qualité aux enfants souffrant de malnutrition grave, cinq autres centres ambulatoires ont été également récemment ouverts avec le soutien de l'UNICEF, sur ses fonds propres et également avec l'appui de JICA.

En outre, l'UNICEF a obtenu une subvention de trois ans de la Banque mondiale pour mettre en œuvre un projet de nutrition visant à réduire le retard de croissance et à accroître la résilience des populations aux chocs. Ce projet a pris fin en juin 2019. Il mettait spécifiquement l'accent sur la création de liens entre les interventions spécifiques à la nutrition et les actions sensibles à la nutrition (sécurité alimentaire et protection sociale) dans 69 villages, tout en renforçant la gouvernance nationale au plus haut niveau. Un élément clé de cette approche était son objectif de réduire la vulnérabilité nutritionnelle par la mise en place d'un système communautaire de dépistage précoce des cas et de référence rapide aux centres de traitement pour enfants atteints de malnutrition aiguë. Le pays vient d'obtenir un nouveau financement de la Banque Mondiale pour passer ce projet à échelle nationale, le Ministère de la Santé en aura gestion.

Par conséquent, ce qui précède illustre un environnement propice à l'amélioration durable des résultats en matière de nutrition dans toutes les îles des Comores, avec un certain nombre d'actions clés en cours visant à réduire directement la vulnérabilité nutritionnelle aux chocs.

7.2. Défis

En dépit d'un environnement favorable décrit plus haut, la mise en œuvre et le suivi de ces actions clés à grande échelle restent un défi majeur qui augmente la vulnérabilité de la population en temps de choc. Cela est dû en partie au manque de ressources adéquates pour la mise en œuvre d'actions clés à l'échelle nationale et communautaire, le manque de renforcement des capacités et des ressources humaines adéquates.

De plus, l'absence d'informations représentatives et à jour sur la vulnérabilité nutritionnelle de la population (prévalence de l'émaciation et du retard de croissance en fonction de l'âge, du sexe, des moyens de subsistance, etc.) compromet la capacité d'identifier les groupes à risque (où, quand et qui)

afin de garantir la priorisation des actions clés en temps utile pour se protéger contre la malnutrition. Le manque de données se traduit également par une capacité limitée à contrôler la qualité du programme, les progrès globaux et donc à surveiller les résultats.

Cette situation est encore aggravée par la couverture insuffisante et la qualité insuffisante des principaux services de prévention et de traitement de la nutrition, obstacles à la fois physique et financier. La capacité limitée et la mobilité élevée du personnel gouvernemental ainsi que du personnel des ONG (nationaux et internationaux) continue également de poser un problème pour la mise en œuvre du programme de nutrition, ainsi que le manque d'équipement de base, de produits pharmaceutiques essentiels dans les centres de soins de santé primaires même lors de la prestation de services de routine, sans tenir compte du besoin accru de stockage en cas de choc.

Outre les actions spécifiques à la nutrition, une programmation intersectorielle limitée pour les ménages les plus vulnérables, en particulier ceux avec des enfants de moins de 2 ans, par exemple les actions intégrées liées à la nutrition dans le cadre de la protection sociale, eau et assainissement, moyens de subsistance et agriculture ne sont pas mises en œuvre de manière durable et efficace.

Les normes sociales constituent également un obstacle à la réduction de la vulnérabilité en raison de connaissances limitées et de pratiques et attitudes sous-optimales concernant les comportements d'alimentation, d'hygiène et de recherche de soins chez les soignants. L'utilisation de services de santé et de nutrition de qualité auxquels la population a droit est également limitée et affectée par les normes sociales, en raison de l'engagement insuffisant des communautés, des filles, des garçons et des femmes et des hommes marginalisés dans la conception de programmes pour exiger des services de qualité et une responsabilisation des prestataires de services.

Enfin, les problèmes logistiques ne peuvent être sous-estimés, étant donné le coût élevé et l'imprévisibilité associé aux services de transport aérien et maritime aux Comores et entre les îles. Cela a un impact direct en empêchant les communautés de s'acheter de la nourriture, des fournitures médicales et d'autres articles essentiels, ainsi qu'en limitant l'accès à des services de santé de qualité en cas de complications ou en période de crise.

7.3. Dimension genre

Une nutrition maternelle médiocre est un problème aux Comores qui peut avoir un impact néfaste sur la santé de la mère pendant la grossesse ainsi que sur la santé et l'état nutritionnel dès la naissance au nourrisson. Aux Comores, le taux de mortalité maternelle est passé de 517 en 1996 à 380 décès pour 100 000 naissances vivantes en 2003 et à 172 décès pour 100 000 naissances vivantes en 2012. Cette tendance positive pourrait s'expliquer par :

- Au moins 92% des femmes enceintes ont eu des consultations prénatales avec du personnel qualifié ; et au moins 49%, les quatre visites recommandées ;
- Le taux d'accouchements assistés par du personnel qualifié est de 82% et 76% des accouchements prévus se font dans des hôpitaux.

Cependant, malgré les progrès manifestes réalisés en matière de santé maternelle, la nutrition maternelle n'a pas suffisamment progressé, seules 32% des femmes reçoivent une dose de vitamine A après l'accouchement (MICS-EDS, 2012). En milieu rural, cette proportion est de 29%, contre 40% en milieu urbain. En ce qui concerne la supplémentation en fer d'acide folique, 20% des femmes enceintes n'en bénéficient pas pendant la grossesse. Un tiers (34%) prend moins de 60 jours, 5% entre 60 et 89 jours et 13% seulement pendant 90 jours ou plus. Environ six femmes enceintes sur dix (62%) prennent des vermifuges pendant la grossesse. La prévalence de l'anémie chez les femmes en âge de procréer est estimée à 30% (EDS – MICS, 2012).

Tous ces facteurs augmentent le risque de complications de grossesse chez les femmes, qui sont encore plus élevés pendant la grossesse durant l'adolescence. En outre, de nombreux déterminants socio-économiques identifiés ont une influence sur l'état de santé de la mère, en particulier les mariages précoces (12%), les avortements clandestins, le faible accès aux services de santé et aux services sociaux, la diversité alimentaire limitée, le coût des soins de maternité (y compris la supplémentation en acide folique), faible qualité des services et facteurs socioculturels. Ces facteurs peuvent être exacerbés en période de choc, où la qualité et la continuité des services sont également affectées. Tous ces facteurs ont un impact négatif sur la nutrition maternelle, augmentant le risque d'aboutir à des conséquences néfastes de la grossesse, tant pour la mère que pour le nourrisson, par exemple en cas d'insuffisance pondérale à la naissance avec un risque d'avoir un retard de croissance et une malnutrition aigüe chez l'enfant.

7.4. Recommandations

1. L'amélioration de la surveillance de la nutrition grâce à une assurance qualité améliorée, à l'analyse et à la communication de données provenant de sources d'information nutritionnelles existantes, par exemple : l'intégration des données dans le DHIS2, dépistage anthropométrique au niveau communautaire, actions de dépistage de masse pour soutenir la cartographie et la surveillance de la vulnérabilité. Des données de qualité au bon moment sont essentielles pour savoir qui est à risque de malnutrition, où elles se trouvent et à quel point elles sont touchées, afin de permettre une intervention rapide et appropriée. Les données actuelles permettent également de surveiller de plus près les performances en matière d'avancement, ce qui peut également fournir des conseils sur la refonte / redirection du programme, si nécessaire.
2. Outre les données de routine pour la surveillance de la nutrition, une enquête à jour représentative au niveau national est essentielle pour comprendre le niveau actuel de vulnérabilité nutritionnelle et les facteurs clés tels que les pratiques d'alimentation du nourrisson et du jeune enfant, les indicateurs de performance des programmes de santé publique tels que la couverture en vitamine A entre autres, par conséquent, la mise en œuvre dans les meilleurs délais d'une MICS ou d'une DHS fournirait les données pertinentes permettant d'identifier les progrès réalisés à partir de 2012 et d'identifier les actions prioritaires clés pour l'avenir.
3. Pour renforcer la résilience nutritionnelle, il faut accroître les investissements et mener des actions préventives à l'échelle communautaire spécifiquement pour les nourrissons et les jeunes enfants. Il est fondamental de réduire la vulnérabilité nutritionnelle, en particulier à travers la promotion de l'allaitement maternel exclusif, l'amélioration de la diversité alimentaire et de la fréquence de l'alimentation complémentaire enfants de 6 à 23 mois.
4. Une meilleure compréhension des facteurs de vulnérabilité nutritionnelle, notamment des normes et des comportements sociaux, de l'utilisation des services de santé et des impacts de la saisonnalité sur l'accès aux aliments par le biais d'une évaluation qualitative choisie, telle que KABP, permettrait de concevoir un programme fondé sur des preuves.
5. Poursuite du plaidoyer pour obtenir l'engagement et l'action du gouvernement d'accroître les ressources nationales au moyen d'allocations budgétaires au secteur de la nutrition, en particulier au niveau communautaire, pour des actions préventives et promotionnelles qui se concentrent sur les actions de préparation et peuvent être modulables en temps de choc.
6. Opérationnalisation de la plateforme des partenaires de la nutrition pour renforcer les efforts de coordination et les actions en matière de nutrition dans les années à venir et veiller à ce qu'ils disposent de ressources suffisantes et soient informés du risque.

8

Santé

3 BONNE SANTÉ
ET BIEN-ÊTRE



5 ÉGALITÉ ENTRE
LES SEXES



13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



8. Santé

8.1. Capacités existantes

En Union des Comores, les épidémies et les risques de catastrophes naturelles présentent de nombreuses menaces potentielles sur la santé humaine, sur les moyens de subsistance des populations et sur la sécurité sanitaire. Des menaces émergentes à potentiel pandémique telles que les maladies à transmission vectorielles en occurrence la dengue, le chikungunya et d'autres liées aux phénomènes naturels et aux changements climatiques continuent de peser sur le système de santé initialement fragile.

L'expérience du passage du cyclone Kenneth et de l'épidémie de rougeole en 2019, illustre bel et bien que le pays est confronté à des sérieuses menaces avec de graves conséquences. La prise en compte de ces situations d'urgences dans la planification et dans le document national de Comores Émergent à l'horizon 2030 témoigne l'engagement du Gouvernement à la préparation du pays à faire face aux éventuelles situations d'urgences et de catastrophes.

L'Union des Comores a élaboré un plan national de préparation et réponse aux urgences de santé publique en 2019 et des procédures opérationnelles standardisées destinées à faciliter la gestion des urgences au niveau des Districts sanitaires des trois îles. D'autres plans sectoriels, tels que le plan d'action national pour la sécurité sanitaire, le plan de contingence inondation et cyclone, des plans de lutte contre l'Ebola, la rougeole ainsi que des textes réglementaires pour une législation solide et rigoureuse ont été élaborés. D'autres documents stratégiques sont disponibles en l'occurrence, le plan national d'adaptation de la santé publique aux changements climatique et le plan stratégique Santé Environnement.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) s'est engagée à soutenir le Ministère de la Santé à renforcer leur capacité de prévention, de préparation, de détection et de réponse dans les situations d'urgence sanitaire. L'Analyse et la cartographie des Risques et des Vulnérabilités (VRAM) au niveau national et dans les districts ont été effectuées et les comités de gestion des urgences et catastrophes sont mises en place dans les districts sanitaires avec l'appui technique de l'OMS.

D'autres capacités cruciales pour que le pays puisse prévenir, détecter et combattre les risques majeurs pour la santé publique et participer aux ripostes collectives internationales face aux urgences de santé publique de portée internationale existent aux Comores :

- Une surveillance épidémiologique des maladies et des événements à valence épidémiologique ;
- Appartenance à un réseau régional de surveillance et de veille sanitaire à travers une charte régionale ;
- Existence d'un mémorandum d'accord entre le secteur de la santé et de l'environnement sur l'approche « Une seule santé » (« One health ») ;
- Collaboration avec l'institut national de recherche pour l'agriculture, la pêche et l'environnement (INRAPE) ;
- Disponibilité des fonds CERF pour le renforcement temporaire d la surveillance épidémiologique des trois îles.

8.2. Défis

En dépit de l'arsenal de documents sectoriels et réglementaires du Ministère de la Santé, des lacunes handicapent la gestion des situations d'urgence et catastrophes sanitaires. Le système de surveillance syndromique dans le cadre de l'approche « une seule santé » n'est pas encore mis à l'échelle. On note

également l'absence de mécanisme efficace de coordination et de communication entre le Ministère de la santé publique, le Ministère de l'agriculture, la Protection Civile et autres partenaires, et le centre d'opérations pour les urgences sanitaires ainsi que des procédures opératoires standardisés pour mettre en place la coordination entre les secteurs impliqués dans la mise en œuvre du RSI.

Malgré l'existence des plans de riposte aux épidémies de poliomyélite, maladie à virus Ebola, grippe humaine d'origine aviaire, choléra et paludisme, qui prennent en considération les lignes directrices pour la prise en charge des cas, certains ne sont pas à jour. Les ressources humaines font défaut en qualité et en quantité suffisante.

Il n'existe pas à ce jour, un plan Plan d'Organisation d'exercices de simulation et de Revue après Action (RAA) ni des capacités de stockage et pré positionnement des produits de santé. Les capacités logistiques conséquentes (Moyen roulant, matériels aratoires font cruellement défaut dans la gestion efficace des situations d'urgences. Nous notons un besoin pressant de laboratoire de santé publique, pour la confirmation des nouveaux pathogènes.

Il faut noter l'absence fondamentale d'un centre des opérations d'urgence de santé publique qui est un site central permettant la coordination des informations et des ressources opérationnelles pour la gestion stratégique des urgences de santé publique et les exercices de simulation d'urgence. Aucune cartographie de risque des structures sanitaires n'a été jusqu' à réalisée pour une prochaine construction des structures plus sûres, et plus sécurisées.

Parmi les autres défis sectoriels qui existent encore, on peut noter :

- Absence de la notification dans les autres secteurs (OIE/FAO) privilégiant une approche multisectorielle ;
- Absence d'une ligne budgétaire facilement mobilisable pour la préparation et réponse aux urgences de santé publique ;
- Absence d'un memorandum d'accord de collaboration entre les ministères en charge de la santé publique et les autorités chargées de la sécurité, pour la gestion des événements biologiques dans une approche multirisque, notamment en santé ;
- Absence d'un plan stratégique national de communication des risques en tenant compte des plans sectoriels existants ;
- Capacités de stockage et repositionnement des produits de santé limitées ;
- Ressources humaines en qualité et en quantité suffisants sur la GRC ;
- Absence d'un plan d'organisation des exercices de simulation et une méthodologie de revue après action.

8.3. Dimension genre

Les femmes, les jeunes et les enfants représentent la majorité des personnes touchées en situation de catastrophe. Femmes non accompagnées et les adolescentes font face à des risques de sécurité disproportionnés et spécifiques, souvent sous la forme de violences sexuelles et liées au genre. Les femmes et les filles sont également vulnérables en raison de leur accès limité à la nourriture et à d'autres ressources, et parce que les relations de genre traditionnelles peuvent définir leurs rôles comme étant passifs.

Les discussions avec les partenaires et groupes des femmes ont relevé que pendant le Cyclone Kenneth les femmes n'avaient pas suffisamment accès à des soins obstétricaux et à des naissances sûres. Les arrangements pendant et après le Cyclone était faibles. En plus, les hommes, les femmes, les garçons et les filles étaient également exposés à des risques plus élevés de maladies sexuellement transmissibles, telles que le VIH / SIDA. Cela peut être dû à une augmentation des relations sexuelles non désirées, l'accès limité aux contraceptifs ou la violence sexuelle commise contre les personnes

vivant dans conditions de vie en commun ou exposées, par exemple dans des familles d'accueil ou de rentrer chez eux.

Souvent, les femmes enceintes n'avaient pas accès aux soins obstétricaux à temps et font une fausse couche ou accouchent dans des conditions insalubres et dangereuses. Donc, les efforts de secours en cas de catastrophe doivent prêter attention aux besoins de santé, particulièrement la santé reproductive des femmes.

8.4. Recommandations

Cadre institutionnel et opérationnel

1. Mettre à jour les documents stratégiques (plan de contingence sectoriel).
2. Mettre à jour et diffuser les plans d'afflux massif pour les hôpitaux.
3. Élaborer les autres plans prioritaires : plan de communication des risques et plan de lutte contre la Résistance antimicrobienne (RAM)
4. Mener une estimation du financement nécessaire pour assurer un stock de matériel médical pour la réponse d'urgence.
5. Créer un centre d'opération des urgences de santé publique (COUSP).

Gestion des opérations d'urgences de santé publique

6. Assurer l'application réelle du RSI (2005) qui nécessite des approches multisectorielles et pluridisciplinaires à travers des partenariats nationaux.
7. Assurer la coordination des ressources dans tout le pays, y compris le fonctionnement pérenne d'un point focal national RSI (PFN-RSI), qui est un centre national de communication pour le RSI (2005) et qui représente une exigence clé de l'application du RSI (2005).
8. Élaborer des procédures standardisées (SOPs) reliant les services de santé militaire, le Ministère de la Santé, les hôpitaux, la DGSC, le Coissant-Rouge, en cas d'afflux important de blessés lors d'une catastrophe.
9. Organiser un exercice de simulation pour tester les plans de contingence hospitaliers et les plans de riposte contre les diverses maladies, identifier les lacunes et proposer une stratégie d'amélioration de la réponse
10. Mener une cartographie des risques des hôpitaux et autres structures de santé.
11. Renforcer les capacités des laboratoires.

Renforcement des capacités des ressources humaines

12. Renforcer les connaissances en GRC, DMU, incidence managériale en matière de prévention, préparation et réponse aux situations d'urgence sanitaire.
13. Organiser un exercice de simulation multi-secteur pour la Maladie à Virus Ebola.
14. Recenser les besoins en formation du personnel soignant en charge de la réponse à une urgence et élaborer un programme de formation continue.

15. Renforcer le système d'information sanitaire en RH qualifiée et en logiciels adéquats.

Dimension genre

16. Renforcer les capacités du personnel en Dispositif Minimum d'Urgence en santé de la reproduction à travers des formations spécialisées organisées régulièrement et sur la base d'une ligne budgétaire prévisible.

17. Renforcer les capacités des centres d'écoute sur la prise en charge des cas de violences faites aux femmes.

18. Assurer la participation des femmes et jeunes dans le processus de mise à jour des plans de contingence.

9

Eau,
assainissement,
hygiène

5 ÉGALITÉ ENTRE
LES SEXES



6 EAU PROPRE ET
ASSAINISSEMENT



13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



9. Eau, assainissement, hygiène

9.1. Capacités existantes

La Société Nationale d'Exploitation et de Distribution de l'Eau (SONEDE) et DG/DR de l'Eau et Assainissement sont de nouveaux acteurs du secteur, avec une volonté d'expertise en ressources humaines. C'est une période de transition avec des recrutements, de la formation planifiée qui intègre la composante RRC, et l'apprentissage de nouveaux outils qui ont aussi un bon potentiel pour la prévention et la réduction des catastrophes.

Il existe de nombreux projets en cours et planifiés pour l'année 2020 appuyés par l'aide internationale, notamment le projet d'approvisionnement en eau résilient aux changements climatiques en partenariat avec le PNUD, ou le projet Proj'Eau en partenariat avec l'AFD. Ces projets intègrent en partie les leçons apprises y compris la réduction des risques liées aux catastrophes.

Malgré les difficultés et les défis qui font face au développement de la couverture en eau et assainissement, il est à noter de bonnes opportunités qui vont dans le sens de la RRC et de l'adaptation au changement climatique : quelques associations locales (par exemple l'Association des Femmes de Nioumachioi pour la Protection de l'Environnement) et quelques ONG (par exemple l'ONG MAEECHA) s'engagent déjà dans des activités d'amélioration de l'assainissement, de la promotion de l'hygiène et de la gestion des déchets en tenant compte des risques de catastrophe. D'autre part, malgré le changement climatique, les potentiels des eaux souterraines dans les trois îles sont élevés mais restent largement méconnus et sous-exploités. Finalement la transition énergétique vers l'énergie décarbonée (comme le pompage photovoltaïque ou la filtration lente sur sable) ont un grand potentiel de développement.

9.2. Défis

Bien que l'Union des Comores est un pays qui dispose d'un potentiel en eau très appréciable et que l'utilisation de la latrine basique est pratique commune, elle est confrontée à plusieurs facteurs de vulnérabilité dans les domaines de l'eau, assainissement et hygiène (EAH) : peu d'investigations et de prospections ont été réalisées pour bien connaître et caractériser la ressource en eau ; fragilité des captage d'eau de torrent et de source aux crues soudaines ; faible qualité, performance et recouvrement des couts du service d'exploitation et de distribution de l'eau ; faible couverture en latrine familiale améliorée (moins de 36%⁸) ; absence de politique de gestion des déchets ; insuffisance d'infrastructures d'EAH dans les structures de santé et dans les écoles ; et pratique du lavage des mains avec du savon faible.

D'autre part, les effets du changement climatique sur le régime hydraulique des cours d'eau (25% de moins de jours de pluie en moins depuis 40 ans surtout les mois de mai à septembre, épisodes pluvieux plus courts et violents, et ces tendances vont s'aggraver⁹) vont rendre l'exploitation de la ressource en eau plus difficile en particulier en tenant compte de la demande toujours croissante de la population comorienne qui devrait augmenter de 50% avant 2045¹⁰, et le risque de catastrophe lié à la crise climatique va aussi augmenter.

⁸ WHO-UNICEF Joint Monitoring Project 2015 www.washdata.org

⁹ Plan National de Gestion Integree de la Ressource en Eau des Comores 2018-2030 (Plan GIRE 2030)

¹⁰ UN World Population Prospect <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/I74>

D'ailleurs, ces facteurs de vulnérabilité couplés au manque de formation et de préparation du secteur aux risques de catastrophe se sont déjà traduits par des ruptures de services de l'eau et des pics de maladies diarrhéiques durant les dernières catastrophes.

9.2.1. Réforme du secteur EAH et financement

La réalisation de la couverture en eau et assainissement (qui inclus des composantes de RRC) comme s'en est engagé le gouvernement sera un facteur clés de la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques. Cependant, le peu de progrès de la réforme du secteur EAH initiée depuis 2014 n'a pas permis d'atteindre les objectifs gouvernementaux avec l'appui du SNU. Par exemple, l'objectif louable du PNUAD 2015-2021 est que le « pourcentage de ménages disposant d'un accès à l'eau potable fiable et sûr, tout au long de l'année » soit de 100% en 2021, soit 470,000 personnes (objectif 4.2.3), ne sera pas atteint.

D'autre part, il existe un véritable besoin de vulgarisation des décrets, des codes et autres stratégies afin d'en informer les Direction Régionales de l'Eau et les collectivités locales, et ainsi de les rendre opérationnels. La SONEDE et les DG/DR de l'Eau dépendent trop de partenaires internationaux pour la capacité de réponse opérationnelle. Le manque de professionnalisation des ressources humaines dans les DR et les services décentralisés en particulier représente un grand défi.

9.2.2. Résilience des systèmes d'eau et d'assainissement aux effets du changement climatique

L'investissement pour la résilience des systèmes d'eau doit couvrir le problème de la vulnérabilité des ouvrages aux pluies torrentielles et au manque d'eau. D'une part les captages d'eau de surface sont très vulnérables (destruction fréquente par les crues, problème de colmatage, de turbidité et de contaminations par les élevages en amont des captages).

En 2018 à la suite de pluies torrentielles, une localité s'est retrouvée trois jours sans eau le temps de réparer le captage et les conduites. Ce type de catastrophe ne peut qu'augmenter à cause du changement climatique. D'autre part, un investissement dans la connaissance et l'exploitation des systèmes aquifères permettra à la SONEDE d'être moins dépendante des eaux de surface et des pluies.

Finalement, la résilience des populations aux catastrophes passe par un meilleur accès à de l'eau potable, c'est-à-dire dépourvue de pathogènes. Actuellement, l'eau du robinet ainsi que l'eau puisée dans des points d'eau traditionnels ne sont pas purifiées (pas filtrées ou désinfectées) d'où un risque sanitaire non négligeable. A part un traitement physique par sédimentation aux points de captage des eaux de surface, l'eau distribuée par le réseau n'est pas traitée chimiquement. Le réseau n'est pas pressurisé 100% du temps, donc le risque de contamination par des eaux souillées environnantes est très important. Parfois l'eau du robinet est un peu turbide. Les interlocuteurs pensent que les usagers de l'eau la traite en la bouillant. Ce qui peuvent ne la boivent pas et achètent l'eau embouteillée, ce qui génère des déchets.

9.2.3. Préparation, réponse, relèvement post-catastrophe du secteur EAH

De manière générale il existe peu d'activités de préparation à la réponse dans le secteur EAH. Les faibles allocations budgétaires ne laissent que peu de marges pour renforcer les capacités de réponse. La consultation des acteurs du secteur par la DGSC pour la préparation du plan de contingence n'a pas été satisfaisante. Il en résulte un objectif du secteur EAH irréaliste et irréalisable : « Subvenir aux besoins d'une population déplacée de 200,000 personnes en eau potable et infrastructures sanitaires dans un délai de 7 heures et pour une période de 3 mois ». La coordination de la réponse à la catastrophe du Cyclone Kenneth a été globalement satisfaisante malgré des retards dans le diagnostic

détaillé des besoins et des lenteurs de la mobilisation de fond d'urgence pour la réponse par le SNU. De plus, le secteur EAH a des difficultés pour mobiliser les ressources nécessaires afin de « reconstruire mieux » dans le cadre du relèvement après le passage du cyclone Kenneth.

9.3. Dimension genre

Globalement, la compréhension de l'impact des catastrophes et du changement climatique sur les femmes et leur rôle dans le secteur EAH sont méconnus. Or nous savons qu'une catastrophe affecte différemment les hommes, femmes, filles et garçons. Le rôle des associations de type Ulanga (nature) souvent composées d'une majorité de femmes et de jeunes est primordial dans la gestion des RRC, cependant ce rôle n'est pas reconnu à sa juste valeur, et ces acteurs clés ne sont pas ou pas assez soutenus. Finalement, quand les systèmes d'eau sont défaillants les femmes, les enfants ou les jeunes doivent aller chercher l'eau loin des habitations et peuvent être exposés aux risques d'agressions sexuelles et de violence.

9.4. Recommandations

Gouvernance

1. Mise en œuvre des engagements relatifs à l'eau et à l'assainissement dans les documents officiels existants : les 8 objectifs de la SONEDE (Décret Présidentiel 18-079) ; le plan d'action GIRE (Gestion Intégrée de la Ressource en Eau) ; la Stratégie et le programme national d'alimentation en eau potable et assainissement 2030 ; les cibles en desserte d'eau potable (70%) et assainissement amélioré (75%¹¹) du SCA2D 2018-21.
2. Finalisation et adoption du Code de l'Eau et de l'Assainissement (démarré en 2014), suivi par l'élaboration et validation des textes d'application, y inclus les modalités de tarification des services d'eau et d'assainissement.
3. Assurer une allocation budgétaire de l'état pour le secteur, notamment le fonctionnement des DG et DR de l'eau et assainissement. + mettre ces fonds à disposition des Directions. Par exemple l'engagement de Ngor (AMCOW¹² 2015), demande une augmentation graduelle des lignes budgétaires nationales dédiée à l'assainissement et l'hygiène pour atteindre un minimum de 0,5% du PIB d'ici 2020.
4. Le lien entre DG et DR est faible car nouveau (depuis la révision de la constitution en 2018). Les protocoles de communication et fonctionnement entre niveau national et régional ont besoin d'être développés.

RRC et renforcement de la résilience à moyen terme

5. Améliorer la potabilité de l'eau à domicile :
 - 5.1. Dans certains cas (habitat dispersé) promouvoir le stockage approprié de l'eau et la potabilisation à domicile avec des produits du commerce (filtres, javel).
 - 5.2. Dans d'autres cas (habitat dense) : Les acteurs du secteur recommandent un renforcement, une professionnalisation des services d'eau pour distribuer de l'eau potable. Mais pour cela, le pays doit mettre en place une politique de tarification pour assurer le fonctionnement de service adéquate.
6. Inclure dans le bilan des compétences du Plan Action SONEDE un plan de formation pluriannuel (technique et organisationnel) intégrant la composante RRC « avant-pendant-

¹¹ Cette cible n'est pas atteignable car la ligne de base était estimée à 35% en 2015

¹² Conseil des ministres africains sur l'eau.

après » (à développer) En termes de formateurs, la SONEDE est pourvue en compétences pour les formations et si besoin peut avoir recours à des formateurs externes (Mouvement CRCR, UN, Universités, consultants).

7. Renforcement des capacités des agents SONEDE ; Transfert de savoir-faire en matière de gestion des réseaux d'eau en milieu urbain, incluant la télé gestion des installations.
8. Renforcement des équipes en motos, carburant, liquidités, et outils pour des interventions rapides.
9. Établir des designs et normes techniques de captage d'eau de surface, et eau de sources, plus résistant aux crues ; Formation des techniciens de l'eau sur ces nouveaux designs et normes techniques.
10. Construire graduellement les capacités de la DGEME, Direction Nationale de l'Eau et Assainissement et des Directions Régionales de l'Energie, Eau et Assainissement (plan pluriannuel avec un système robuste d'évaluation des acquis, des besoins et des performances).
11. Finaliser la cartographie des systèmes d'adduction d'eau potable avec l'appui de l'UNICEF.
12. Renforcer la coordination intersectorielle, notamment avec la Direction Générale de la Sécurité Civile pour la préparation aux urgences.

RRC et renforcement de la résilience à long terme

13. Développer l'exploitation durable de l'eau souterraine : en commençant par une étude des potentiels hydrogéologiques de chaque île (par exemple avec un partenariat SONEDE, une université des Comores et voir la possibilité de coopérer avec le département des sciences de la terre sur l'île de la Réunion qui a les mêmes conditions hydrogéologiques que les Comores).
14. Promouvoir la stratégie de marketing des toilettes améliorées à l'échelle nationale.

Dimension genre

15. Mise en œuvre des engagements déjà pris en Politique nationale de l'équité et de l'égalité de genre en ce qui concerne la participation équitable des femmes dans les décisions relatives aux projets d'eau et d'assainissement, et dans la gestion de ceux-ci.
16. L'augmentation de la couverture en eau à domicile va réduire l'exposition aux risques d'agressions sexuelles et de violence.
17. La sensibilisation à l'école des jeunes filles à la gestion des menstruations et à l'hygiène intime doit être développée.
18. Les associations de femmes type Ulanga ou les ONG locales étant vraiment actives et démontrant des résultats en terme d'amélioration de la salubrité dans les villes et villages, de l'assainissement en milieu rural, de protection de l'environnement et du littoral, et de d'initiatives génératrices de micro-revenus pour leur associations, le gouvernement et les organisations internationales sont vivement encouragés de les aider financièrement et en renforcement de capacité : par exemple la création et la gestion de projets et activités génératrices de revenu, formation de formateurs et formations à des techniques et approches pour un réel changement des comportements des populations (enfants, hommes et femmes).

10

Environnement

5 ÉGALITÉ ENTRE
LES SEXES



11 VILLES ET
COMMUNAUTÉS
DURABLES



13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



14 VIE
AQUATIQUE



15 VIE
TERRESTRE



10. Environnement

Le diagnostic de l'état actuel de l'environnement en Union des Comores révèle un potentiel riche et varié mais fragilisé par l'action anthropique et le dérèglement climatique. Le pays présente une biodiversité d'importance mondiale avec des forêts classées parmi les 200 biomes mondiaux les plus importants et des écosystèmes marins et côtiers inclus dans les 43 régions marines prioritaires de la planète, en raison de leur spécificité biologique.

La position géographique de l'Union des Comores le prédispose aux catastrophes naturelles et climatiques, accentuant ainsi la fragilité et la vulnérabilité des écosystèmes, des ressources naturelles et des secteurs productifs de l'économie. Du fait de son caractère insulaire le Pays est particulièrement exposé aux certains périls liés au changement climatique, comme les puissants cyclones et la montée du niveau de l'océan. Par ailleurs les projections montrent que le changement climatique se manifestera à l'horizon 2025 par une légère hausse de la pluviométrie par rapport à la normale pendant la période pluvieuse de décembre à avril, contrairement aux autres mois pendant lesquels on observera une baisse de la pluviométrie et une augmentation de la température de 1,26 à 1,47°C. Le rapport sur les contributions nationales déterminées montre, à travers une étude réalisée sur le Sud-Ouest de l'Océan Indien, qu'il y aura un réchauffement significatif sur l'ensemble du bassin avec une augmentation moyenne régionale de +0,2°C par décennie ainsi qu'une baisse de la quantité annuelle de précipitation pour cette période, et que ces tendances sont confirmées à l'échelle des Comores.

En ce qui concerne la préservation de l'environnement, le pays dispose d'un réseau national de cinq aires protégées marines et terrestres dans une perspective de protection des divers écosystèmes terrestres, côtiers et marins, et apportant une part importante du paysage terrestre et marin des trois îles, assurant ainsi la protection de 25% du territoire national terrestre et des 5% des eaux territoriales. Plusieurs espèces végétales et animales sont endémiques des Comores dont certaines sont menacées d'extinction.

La problématique de la gestion des déchets aux Comores est une réelle préoccupation. En raison principalement de la croissance démographique, de l'urbanisation, et de l'évolution des modes de consommation le volume des déchets a considérablement augmenté ces dernières décennies. En l'absence de système de gestion intégrée la majeure partie des déchets ne fait l'objet d'aucun traitement ou de traitement inapproprié. La technique la plus utilisée reste la mise en décharge à l'air libre. Les déchets échappant à ce traitement sont incinérés à ciel ouvert ou se retrouvent tôt ou tard dans les cours d'eau, la mer ou les sols. Ils sont devenus aujourd'hui la principale cause de la pollution des ressources vitales du pays (sols, eaux, air, écosystèmes marins et côtiers). Ils représentent un risque immédiat pour santé en raison de leur composition, exposent les riverains à des désagréments et finalement sont un obstacle au développement touristique.

10.1. Capacités existantes

L'Union des Comores est confrontée à de multiples facteurs de vulnérabilités environnementales qui sont bien connus et exprimés dans les textes de législation et planifications du gouvernement pour la protection de l'environnement: loi cadre relative à l'environnement ; réf 94-18 loi sur le système national d'aire protégée, loi N°17-011/AU portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables) et autres documents de planification cadre (SCA2D et le PCE). D'autre part, le pays a ratifié plusieurs Accords Multilatéraux pour l'Environnement (AME) notamment les conventions cadres des Nations Unies sur les changements climatiques, la biodiversité, la désertification et l'Accord de Paris.

Avec l'adoption de la loi sur le système national des aires protégées des Comores, le pays dispose d'un instrument juridique permettant au Gouvernement Comorien de protéger les forêts, les côtes et la biodiversité. Le nombre des aires protégées est passé d'une à six. Le cadre institutionnel régissant le système national des aires protégées s'est renforcé avec la création de l'agence nationale des aires protégées dénommée « Parcs nationaux des Comores », et la mise en place d'un cadre pénal adapté pour mieux lutter contre la dégradation de l'environnement, le braconnage et le trafic des espèces menacées. Finalement, dans le cadre de la gestion des aires protégées financé par le PNUD/GEF et l'AFD près de 90 Écogardes marins et terrestres vont être aux côtés des communautés riveraines pour assurer la surveillance des forêts et des côtes et sensibiliser les communautés. De même, des activités génératrices de revenus, alternatives à la destruction de l'environnement sont mises en œuvre par les communautés avec l'appui des partenaires.

En termes de financement de la protection de l'environnement, le gouvernement a créé un fond environnemental pour la gestion des aires protégées (qui n'est pas encore opérationnel mais la protection compte essentiellement sur les opportunités de financements externes (FEM, PNUD, AFD, entre autres).

En termes d'opinion publique, on note une prise de conscience généralisée sur la détérioration de l'environnement et des effets tangibles du changement climatique, cependant peu suivi par des changements de pratiques et de comportement.

La gestion viable des déchets est avec la protection des ressources la priorité pour les îles des Comores. Des partenariats internationaux (ex. projet italien de gestion des déchets biodégradable, projet PNUD/GEF gestion des déchets ménagers et hospitaliers, projet régional COI) et locaux avec les ONG 2mains et Banda Bitsi sur la collecte et valorisations de déchets sont autant de bonnes initiatives, cependant le budget de l'État pour la gestion des déchets établi à 20,000 USD par mois est insuffisant. L'adoption récente d'une loi pour l'interdiction des sacs en plastique est une étape nécessaire vers une île zéro plastique, mais la mise en application n'a pas commencé et n'est pas claire pour les comoriens. Finalement, il semblerait qu'il y ait une prédisposition des ménages à contribuer financièrement aux coûts pour la gestion des déchets ménagers (cas de l'écotaxe instaurée récemment dans la commune de Moroni).

En termes de décentralisation, on observe une transition de l'autorité qui traite des questions environnementales du Gouvernorat vers la Direction générale de l'environnement et des Forêts (DGEF). Pour illustrer cette transition, prenons le cas des gardes-forestiers : les missions CADRI au niveau infranational (Mohéli, Anjouan et Grande Comore) n'ont pas pu mettre en évidence que le système des gardes-forestier actuel soit fonctionnel, c'est-à-dire que les agents soient effectivement sur le terrain au contact des populations. Les quelques gardes-forestiers actuels seront remplacés par des agents forestiers de sensibilisation ou « éco-gardes » recruté-e-s à bac+2, et doté de moyens pour la sensibilisation et la protection du milieu.

Les effets du changement climatique sont assez bien connus et la prise en compte de ses effets est relativement bien intégrée dans les documents de développement durable au niveau global (SCA2D, PCE). Par exemple les nouveaux projets de construction doivent impérativement être validés par une étude d'impact et de vulnérabilité environnementales. Néanmoins en pratique les études d'impacts sont loin d'être systématiques, et les projets négligent fréquemment les directives des autorités et/ou les recommandations des bureaux d'études. Dans ce dernier cas, le dossier monte au niveau du conseil des ministres. Quand le projet commence, la Direction de l'Environnement doit assurer le contrôle qualité par des visites techniques durant la construction. Cependant en réalité les challenges d'applications de la réglementation environnementale fait face à d'énormes contraintes dues au manque de capacité de la DGE en particulier au niveau du terrain (régional), de la multitude de projets qui ne suivent pas la réglementation en particulier qui omettent l'étude d'impact environnemental durant la phase de faisabilité, et enfin de pressions politiques pour engager le projet sans tenir compte des risques environnementaux.

10.2. Défis

Malgré les textes législatifs et de planifications qui prennent en compte la dimension environnementale, la mise en œuvre reste un défi majeur : méconnaissance des lois environnementales et modalités d'application par les autorités et les collectivités, de même que les principes de RRC.

Du fait du manque d'opportunités économiques, il y a une forte dépendance des communautés locales aux ressources naturelles résultant en une dégradation de l'environnement : le déboisement continue et la pollution est croissante. Il y a toujours plus de rejets des eaux usées et de déchets dans l'océan et sur les terres.

Outre la pauvreté, le changement de pratiques et de comportements des comoriens vis-à-vis de l'environnement reste un défi majeur, et ceci malgré la prise de conscience que l'environnement s'est dégradé ces dernières décennies. Nous invitons ici à lire l'excellent chapitre I.5. « Un capital naturel en risque » du SCA2D 2018-21.

Les principaux défis du secteur sont : i) capacités institutionnelles, systémiques et individuelles insuffisantes pour la gestion et la coordination multisectorielles de l'environnement ; ii) absence de mécanisme de financement durable pour la gestion de l'environnement ; iii) vulnérabilité élevée face aux effets du changement climatique. ; iv) l'absence d'un système de gestion intégrée des déchets solides et liquides.

Au niveau systémique le cadre politique (la Politique Nationale de l'Environnement, le Plan d'Action Environnemental, la stratégie et plan d'action) élaboré depuis 1993, n'a jamais été révisé pour prendre en compte l'évolution des besoins. Les politiques sectorielles des autres institutions concernées par la gestion durable de l'environnement (agriculture, pêche, tourisme, transport, éducation - recherche, finances, santé) n'intègrent pas suffisamment la dimension du développement durable. De plus, le cadre juridique et réglementaire de protection de l'environnement est incomplet et ne répond pas à l'ensemble des préoccupations actuelles et n'est pas aligné avec les conventions ratifiées par le pays.

La lutte contre la pauvreté est handicapée par le manque d'opportunité économique et un cadre économique peu dynamique. Par conséquent, les ressources naturelles restent une source de revenus attractive (déforestation, extractions de sable, destruction des récifs coralliens, pêche destructrice).

Le cadre consultatif, de concertation et de coordination intersectoriel n'est pas opérationnel et participatif : il ne permet pas de mutualiser les efforts des différents acteurs et de capitaliser les acquis dans une perspective de pérennisation des interventions (absence d'un organe de haut niveau pour assurer la coordination et la concertation intersectorielles et avec les communautés).

Au niveau institutionnel on note l'insuffisance des capacités ne permettent pas aux institutions nationales et insulaires en charge de la gestion de l'environnement de remplir suffisamment leurs rôles et mission, de conception, planification, de suivi, de coordination et de mise en œuvre du plan d'action de la politique nationale environnementale. Ce qui fait qu'elles ne sont pas efficaces ni efficientes dans leur fonctionnement interne. D'autre part, l'absence de cadre de financement opérationnel pour la gestion de l'environnement, ne permet pas de prendre en charge les besoins liés à une gestion durable de l'environnement. Finalement, le système de gestion d'information environnementale n'est pas opérationnel : l'insuffisance de coordination et mise à jour des données ne permet pas de faciliter l'aide à la prise de décision pour le développement durable.

Au niveau individuel, les autorités politiques, peu informées et peu sensibilisées sur les enjeux environnementaux, ne sont pas en mesure de bien accompagner les initiatives de protection de l'environnement, et les opportunités pour le développement des compétences et spécialisations des

employés du gouvernement sont très limitées. De plus, les ressources humaines qualifiées ne sont pas assez valorisées dans leurs domaines de compétences. Enfin, on observe une insuffisance de personnel recruté dans les différents services techniques et l'affectation de personnes qui ne sont pas à la hauteur des missions assignées.

En matière de changement climatique et de risque de catastrophe, étant PEID, le pays est caractérisé par une grande vulnérabilité aux aléas de type hydrométéorologiques, géophysiques et biologiques. Compte tenu de la forte vulnérabilité du pays des communautés, les conséquences des impacts de changements climatiques entraînent souvent des catastrophes provoquant des pertes en vies humaines, la destruction de biens ainsi que la dégradation de l'environnement. De même, la faible capacité d'adaptation et d'atténuation constitue un facteur aggravant la vulnérabilité du pays.

La croissance urbaine et le changement de mode de consommation posent un véritable problème de surproduction de déchets amplifiée par le manque de gestion des déchets : ménagers, encombrants, chimiques, hospitaliers et liquides. La filière d'une gestion intégrée des déchets (Pré-collecte / collecte, Tri, transport, récupération, mise en décharge contrôlée, valorisation, enfouissement et élimination) reste inexistante. La technique la plus utilisée reste la mise en décharge à l'air libre ou l'incinération à ciel ouvert, et le rejet des déchets le long des côtes et des rivières, qui sont devenus aujourd'hui les principales causes de la pollution des ressources vitales (sols, eaux, air, écosystèmes marins et côtiers), ainsi que le risque de prolifération d'épidémies. La mauvaise gestion des eaux usées et de déchets sont autant de risques pour la santé publique, surtout pour les plus vulnérables des comoriens. Les amoncellements de déchets non seulement sont un risque pour la santé publique, ils sont une nuisance visuelle et olfactive. Ils bloquent les réseaux de drainage aggravant l'impact des crues, mais constituent aussi un frein au tourisme.

10.3. Dimension genre

En tant que gestionnaires essentiels des ressources naturelles et ressources environnementales, les femmes ont l'expérience et connaissances pour renforcer la résilience de leurs communautés à contre dangers à venir.

La mission de diagnostic a révélé que les communautés ont expérimenté de nombreux types de catastrophes, en particulier une intensité croissante des sécheresses et le Cyclone. Particulièrement les femmes, les jeunes et les personnes en mobilité réduits ont également une richesse de connaissances sur la gestion des ressources environnementales. Néanmoins, ils manquent les moyens.

Les femmes ont mis en place les petits projets de génératrices de revenus mais manque les moyens pour les mettre à l'échelle. Il faut des nouvelles stratégies de marketing de leurs produits.

Les jeunes et les personnes en mobilité réduits n'étaient pas impliqué dans les activités de réponse pendant le Cyclone Kenneth. Il faut les impliquer dans les activités de planification, gestion et les différents comités de gestion de RRC.

10.4. Recommandations

Cadre législatif

1. Actualiser de la loi cadre relatif à l'environnement et élaborer et adopter ses textes d'application. Dans le processus d'actualisation des textes, s'assurer qu'il y ait une cohérence entre les textes traitant de la gestion de l'environnement dans les autres secteurs comme l'aménagement du territoire, la protection de la ressource en eau, et l'agriculture. Dans ce

contexte, privilégier la décentralisation de la gouvernance environnementale, comme stipulé dans la loi sur la décentralisation (se référer au texte en vigueur).

Surveillance

2. Afin de suivre l'évolution de la situation environnementale, la DG doit renforcer les dispositifs de surveillance des écosystèmes marins et forestiers tout d'abord par ses agents sur le terrain (éco-gardes), puis au travers de volontaires observateurs environnementaux des communautés - les jeunes sont un atout - et enfin en considérant les innovations en termes de surveillance comme les drones et les images satellites.
3. Répliquer le modèle du Parc National de Mohéli en cogestion entre plusieurs villages dans autres zones des Comores.

Formation et sensibilisation

4. Former des ressources humaines adéquates dédiées à l'éducation, la sensibilisation et la mobilisation des acteurs à tous les niveaux et dans ce cadre, assurer la formation spécifique des éco-gardes en place basée sur :
 - la connaissance du milieu (vulnérabilités de la forets et des écosystèmes, interface homme-foret) ;
 - la fonction de sensibilisation des communautés et la prévention et réduction des risques de catastrophe ;
 - développer le contact humain par des formations des éco-gardes sur le terrain, aux contact des populations. Pour ceci, on doit se référer aux formations dispensées par le Parc National, et peut être les améliorer, les approfondir et les étendre, avec un budget révisé à la hausse.
5. Mener des actions de sensibilisation des enfants et formations des instituteurs (comme le projet pilote du Parc de Mohéli qui dispense actuellement des formations dans 3 écoles pilotes).
6. Organiser des sessions d'information au sein des communautés avec des méthodes participatives. La sensibilisation peut aussi se faire au travers de campagnes par les media de sensibilisation du grand public à la gestion des déchets et la protection de l'environnement.

Gestion des déchets

7. Mettre en place une politique nationale et un programme national et local de gestion intégrée des déchets.

Réduction des émissions à effet de serre

8. Afin d'alléger l'exploitation des ressources naturelles et de réduire la production d'émissions à effet de serre, il faut proposer des alternatives, comme promouvoir des techniques de distillation par des moyens de chauffage solaire à concentration ou tubes sous vide, ou l'utilisation de la pouzzolane pour remplacer le ciment et développer des activités génératrices de revenus de substitution aux communautés.

Action locale

9. Soutenir financièrement et offrir des formations aux associations de femmes et de volontaires dans les communautés (association type Ulanga qui signifie « nature ») ou les ONG locales étant actives et démontrent des résultats en termes d'amélioration de la salubrité, de l'assainissement en milieu rural, de protection de l'environnement et du littoral, et d'initiatives génératrices de micro-revenus pour leur association. Le renforcement des capacités techniques et technologiques des institutions étatiques et des acteurs non étatiques pour

améliorer durablement la gestion de l'environnement et des services écosystémiques sont primordiaux.

10. Mise en œuvre des engagements déjà pris en Politique nationale de l'équité et de l'égalité de genre en ce qui concerne la participation équitable des femmes dans les décisions relatives aux projets d'eau et d'assainissement, et dans la gestion de ceux-ci.

Aménagement du territoire

11. Revoir la réglementation foncière afin limiter/ réduire les risques de catastrophe et liés au changement climatique, y compris ceux liés à l'érosion côtière, dégradation des terres, etc.
12. Actualiser le Code de l'urbanisme intégrant les risques de catastrophe et liés au changement climatique.
13. Élaborer et appliquer un guide méthodologique pour intégrer les risques dans les outils de planification, ainsi que le schéma d'aménagement territorial et les plans de développement urbain.
14. Élaborer, disséminer et appliquer les schémas d'aménagement du territoire sur la base d'une cartographie et analyse des risques soutenus par des divers projets (Mohéli, Grand Moroni).
15. Renforcer l'application stricte des textes législatifs relatifs aux zones non constructibles (pas de passe-droit).
16. Réaliser des études océanographiques et hydrométriques pour la construction des infrastructures/ grandes ouvrages face à l'impact du CC (remontée du niveau de la mer, érosion, etc.).
17. Renforcer les connaissances de la responsabilité des maires en ce qui concerne l'attribution des permis de construire.

10.4.1. Plans de contingence

La diffusion du PCNM n'est pas assez élargie et devrait aussi être plus systématique, notamment auprès de tous les ministères impliqués dans la préparation et réponse aux catastrophes. Une identification des lacunes pour son opérationnalisation sera nécessaire ainsi que chiffrer son cout pour le rendre plus opérationnel dès le jour un de la réponse. Les plans de contingence sectoriels sont encore faibles leurs termes de référence ne sont pas précis ni harmonisés. Ils devront être réconciliés tout en s'alignant sur le plan National. Une fois fait, cela permettra de faire une simulation du système national de réponse à une crise humanitaire et détecter les failles opérationnelles dans sa réponse, qu'elles soient structurelles, liées aux ressources humaines ou budgétaires.

L'appropriation des outils de préparation et réponse aux catastrophes par les autorités au plus haut niveau n'est pas assez formelle.

Beaucoup d'acteurs dans ce domaine n'ont ni l'information, ni la formation qui doit sous tendre une étude des dégâts et des besoins. Le plan de secours, s'il est ébauché à certains endroits, est totalement ignoré dans d'autres, mettant ainsi en exergue le manque de préparation cohérent des communautés et des structures étatiques. Les études et les cartes sur les risques de catastrophes n'ont pas été conduites à terme pour permettre de concevoir une stratégie et une politique de lutte contre les calamités.

10.4.2. Gestion d'information

La CATI fait face d'énormes problèmes d'accès aux données secondaires, de standardisation, d'équipements, et de ressources humaines avec un statut clair. Une bonne gestion de l'information permettrait à toutes les entités concernées de mieux prévenir, se préparer et déterminer l'intensité et l'impact d'une crise.

10.5. Dimension genre

Malgré le système mise en place, il a été constaté que les informations ne parviennent pas aux femmes, aux jeunes et les personnes en mobilité réduits d'une manière égale. Il y a une faible représentation des femmes, jeunes et les personnes en mobilité réduits dans les structures du SAP.

10.6. Recommandations

15. Mettre en place un Système d'alerte précoce (SAP) national multirisques en y intégrant les autres SAP sectoriels (services météo, marine, OVK, etc.) et renforcer les SAPs au niveau régional et des îles.
16. Réactiver et modifier les termes de références du Comité interministériel en y instituant l'organisation de deux réunions annuelles ordinaires – une avant la saison des cyclones et une autre après afin de tirer les leçons. Les rôles et responsabilités de ce comité pourrait être discuté lors de la prochaine révision du plan de contingence.
17. Réviser les différents plans de contingence et de réponse existants (National, Volcanique, AND, Police, DG des douanes, etc.) tout en les harmonisant. Cela permettra de créer une synergie entre les centres opérationnels (armée, marine, port, police, etc.) avec le Centre des Operations et de Coordination

18. Renforcer la participation active aux travaux des différents mécanismes de coordination de tous les acteurs nationaux impliqués dans la gestion des catastrophes et des crises (Ministères, Communauté académique, Croissant Rouge Comorien, Société Civile, Secteur Privé) et des organismes internationaux présents aux Comores.
19. Renforcer le système de gestion de l'information et sa coordination, mis en place au sein de la DGSC, aussi bien au niveau national que local pour la prise de décision pour les activités de coordination, à la préparation et la réponse. Cela permettra de faire le suivi des activités des cellules de la DGSC et créer des synergies entre elles.
20. Formaliser le flux d'information du niveau national au local et entre les secteurs. Cela facilitera l'intersectorialité.
21. Renforcer les actions de sensibilisation de la population au sujet de la prévention et de la préparation faces aux catastrophes.
22. Rapprocher les stocks de biens humanitaires au plus proche des zones vulnérables (îles). Cela permettra non seulement de répondre plus rapidement aux catastrophes mais aussi alléger et sécuriser la chaîne logistique. Pour cela, il sera important d'améliorer les capacités de stockage de biens humanitaires, surtout à Anjouan et Mohéli.
23. Renforcer l'harmonisation des outils d'évaluation des besoins en élaborant une fiche d'évaluation rapide avec des indicateurs communs (opérabilité des données). Cette fiche devra être diffusée jusqu'au niveau communautaire.
24. Organiser un exercice de simulation pour détecter ses failles majeures et proposer un budget pour y remédier.
25. Clarifier le statut de contractuel du personnel de la DGSC, sa formation et son équipement.
26. Établir un fonds pour la gestion des catastrophes centralisé au niveau de la DGSC et mobilisable dans les plus brefs délais en cas de besoin. Cela permettra aussi de renforcer les équipements du Centre opérationnel et de coordination.
27. S'assurer que les femmes, jeunes et les personnes en mobilité réduits ont un accès meilleur et plus égal aux informations d'alerte précoce risques naturels à venir tels que les inondations, les éruptions volcaniques, cyclones, etc.
28. Impliquer dans la mesure du possible, la participation des femmes, des femmes, jeunes et les personnes en mobilité réduits aux systèmes d'alerte précoce et garantir que ces systèmes sont appropriés et accessibles à ces derniers à tous les niveaux.



Éducation

4 ÉDUCATION
DE QUALITÉ



5 ÉGALITÉ ENTRE
LES SEXES



13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



II. Éducation

II.1. Capacités existantes

Aux Comores, le gouvernement a pris des mesures pour établir et renforcer les capacités nationales dans le système de l'éducation afin de garantir une éducation de qualité inclusive et équitable et de promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous, y compris dans les situations d'urgence. L'éducation est un pilier central et un service essentiel à prioriser dans le contexte des situations d'urgence, dans la mesure où elle a un rôle crucial à jouer dans la réduction des risques et la réduction de la vulnérabilité psychosociale et physique des populations aux catastrophes.

II.1.1. Cadre politique et institutionnel du secteur de l'éducation

Le gouvernement de l'Union des Comores a élaboré un plan sectoriel de transition pour l'éducation pour 2017-2018 à 2019/20. Le plan a été validé par le Conseil des ministres et approuvé par les partenaires de développement, membres du groupe local d'éducation, en octobre 2017.

Le PTE couvre l'ensemble du secteur. Il propose des stratégies clés pour développer la gouvernance et la gestion du secteur, ainsi que pour améliorer l'accès au système, l'équité, la qualité et la pertinence. Le plan a été élaboré sur la base des données du CSR réalisé en 2012, des données annuelles sur les écoles pour la période 2013-2015 et d'une analyse institutionnelle et de performance du système réalisée en 2016 avec le soutien du pôle de Dakar (UNESCO-IIPE). Il est accompagné d'un plan d'action triennal budgétisé pour la période 2018-2020, élaboré à partir d'un modèle de simulation 2016-2026 et aligné sur un cadre de dépenses à moyen terme élaboré en collaboration avec le ministère des Finances. Il est également accompagné d'une lettre de politique 2018-2020 et d'une note-cadre macro financière.

Cependant, le PTE, ainsi que le Projet de transition du secteur de l'éducation de l'Union des Comores (PTEUC) de 2018, mentionnent uniquement la réduction des risques de catastrophe brièvement, sans analyse de la situation ni planification spécifique pour l'amélioration de préparation, des structures de réponse ou de reprise, des systèmes et stratégies.

Dans le but d'institutionnaliser la préparation aux risques et la réponse aux risques, le Ministère de l'Éducation nationale (MEN) a mis en place une unité de coordination nationale sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes. Des activités de renforcement des capacités pour les membres de la coordination de l'ESU (Education en Situation d'Urgence) sont en place pour garantir que le personnel est convenablement formé et participe régulièrement aux activités d'aide et de secours. De plus, les relations institutionnelles entre le ministère de l'Éducation nationale et le CSB sont fonctionnelles, ce qui a rendu possible une représentation importante des responsables du ministère de l'Éducation nationale dans les réunions de coordination du CSB.

Le Commissariat à l'Éducation d'Urgence (CEU) du MEN assure la coordination nationale de l'éducation en situation d'urgence. Il a été mis en place en 2010 à la suite d'une inondation en 2009, qui a provoqué des dégâts considérables en termes d'infrastructures et de matériels scolaires. Le CEU collecte chaque année des statistiques scolaires significatives dans les zones cibles désignées vulnérables sur les 3 îles et est à ce titre un important producteur de données thématiques.

Un décret sur la nécessité des conseils d'école a été publié, fournissant un point d'entrée critique pour les actions de RRC au niveau de l'école. Les conseils d'école sont formés aux mesures d'intervention d'urgence en tant que mesure de préparation.

Pour assurer une gestion efficace de l'offre éducative dans les écoles, un programme de renforcement des capacités des comités de gestion des écoles a été élaboré en 2018 sur la base d'une analyse des besoins.

L'éducation dans les Madrassa relève du Ministère de la justice et des affaires islamiques et est largement utilisée par les familles comoriennes comme option d'éducation pendant l'après-midi.

11.1.2. Cartographie de risques

Le CEU a levé la position géographique de l'ensemble des établissements scolaires et possède aussi des données démographiques (recensement de la population de 2003 et projections jusqu'en 2025) qui sont associées à la localisation des établissements humains (villages) répertoriés dans ces zones. Malgré cet héritage important en matière d'information, le CEU ne dispose pas d'unité cartographique ni d'équipements matériels permettant de le valoriser dans son processus décisionnel.

De plus, des exercices de cartographie ont été entrepris pour évaluer la vulnérabilité des risques, des guides et la capacité de réponse ont été élaborés et mis à jour. Une cartographie des risques a été réalisée avec un accent particulier sur les écoles vulnérables ainsi qu'une étude sur les services EAH disponibles dans les écoles.

11.1.3. Formations et sensibilisation

Des outils de formation ont également été élaborés pour le personnel administratif et le corps enseignants. Ces instruments ont été utilisés pour renforcer les capacités du personnel de l'éducation au niveau des trois îles de l'Union des Comores. Ces sessions ont permis d'utiliser pour la première fois le guide de formation des enseignants aux situations d'urgence et le module de formation en matière de RRC qui avait été conçu. 40 membres du personnel administratif, 21 encadreurs pédagogiques, et 683 enseignants dont 280 femmes ont littéralement bénéficié de ce renforcement de capacité essentiel à la prévention et à la réponse aux risques liés aux catastrophes. Ces formations ont porté sur trois volets essentiels : les actions de prévention, le dispositif de réponse et la résilience. Ces compétences nouvellement acquises intègrent les questions de protection et de prises en charges psycho-social des éventuels enfants et des familles affectés les catastrophes géo-climatique.

En vue de pérenniser le dispositif, des recommandations ont été faites au ministère de l'éducation national pour qu'elle institutionnalise la décentralisation de la coordination de l'ESU et d'allouer un pourcentage du budget annuel pour ces activités. Cela permettra de tester périodiquement le dispositif en place au niveau sectoriel et de l'adapter aux nouveaux aléas. De tels efforts pourront être complétés par l'expertise technique apportées par les partenaires techniques et financiers en vue de renforcer les bases existantes et bâtir un système éducatif résilient.

En vue de pallier les lacunes constatées en matière de coordination, la formation a aussi cibler les encadreurs pédagogiques et 338 directeurs d'écoles disséminées sur les trois îles. Tous les directeurs des écoles primaires publiques ont bénéficié de la formation qu'ils dupliqueront aux enseignants. Ces duplications sont programmées pendant les jours d'école, en dehors des heures de classe. Pour les élèves, les modules d'éveil relatent les effets de changement climatique et les menaces hydrométéorologiques.

Au niveau de l'enseignement supérieur, l'Université des Comores (UDC) a un plan stratégique composé de trois piliers clés : la gouvernance, la formation professionnelle, la recherche et l'innovation. Le plan d'action de la stratégie est en cours de développement. Le plan stratégique n'a pas priorisé la RRC. Néanmoins, pour renforcer la capacité de l'Université à intégrer les aspects de la RRC dans ses travaux, le PNUD soutient un programme de maîtrise de deux ans.

11.1.4. Eau, assainissement et hygiène en milieu scolaire

La collecte de données et l'analyse des services eau, assainissement et hygiène dans 82 établissements de santé publics et 426 écoles primaires et secondaires publiques ont été entreprises en 2018. La situation est alarmante : aucun établissement de santé ne dispose de services d'eau, assainissement et hygiène de base et seules 3% des écoles disposent de services d'assainissement et d'hygiène de base. Cette cartographie et les connaissances nécessaires ont permis à l'UNICEF d'inclure et de plaider en faveur d'une composante eau, assainissement et hygiène robuste dans le projet de nutrition financé par l'Agence japonaise de coopération internationale à mettre en œuvre en 2019. Une feuille de route détaillée et un plan d'action seront également mis au point pour atteindre les objectifs de développement durable d'eau, assainissement et hygiène, en particulier dans les écoles.

11.1.5. Préparation à la réponse et expérience de la réponse au Cyclone Kenneth

Des actions de préparation ont été menées, notamment la création d'une unité de coordination et la formation des membres sur la RRC / gestion des catastrophes ; un manuel et un guide de formation ont été produits et adoptés ; les risques ont été cartographiés, en identifiant les écoles et leurs vulnérabilités particulières ; il existe un SIGE avec des données sur les salles de classe et les enseignants. En réponse au cyclone Kenneth, les besoins urgents du système éducatif ont été rapidement identifiés et une réponse activée.

Des outils pour l'évaluation rapide des besoins et une base de données ont été développés et rendus publics. Le système d'information fonctionne par des collectes de données trimestrielles et tiennent compte des volets EAH, RRC et genre. Le guide standard de construction de bâtiment a également été mis au point et également rendu public.

Lors de la réponse au cyclone Kenneth, les responsables gouvernementaux au niveau des îles ont été informés la veille du cyclone et ont pris des dispositions en matière de communication pour informer la population dans son ensemble à temps, une attention particulière ayant été accordée aux parents et aux élèves. Une équipe composée de gestionnaires et d'enseignants a été formée pour évaluer les dégâts. Les résultats de l'évaluation ont été compilés et consolidés au niveau central avant d'être partagés avec la coordination nationale des urgences.

Après le cyclone, 22 écoles primaires et 60 écoles secondaires ont été fermées pendant une semaine. Ensuite, l'enseignement et l'apprentissage ont repris. Les résultats de l'évaluation de plusieurs écoles montrent que les locaux ne sont pas conçus pour accueillir les élèves, et que la plupart de ces écoles sont dans un état avancé de dégradation.

Le secteur de l'éducation a mobilisé 640 000 dollars pour la réponse de l'éducation au cyclone Kenneth de «Education Cannot Wait» dans les 15 semaines suivant la crise. Un représentant du MEN a assisté aux réunions de coordination de la DGSC.

En réponse au cyclone Kenneth, en avril 2019, le secteur de l'éducation a distribué des fournitures de pré-positionnement dans les premiers jours de l'événement à 16 écoles regroupant 2325 élèves et 65 enseignants. En juillet et août 2019, des sessions de formation sur l'éducation en situation d'urgence ont été organisées par le ministère de l'Éducation nationale. Ils ont été organisés dans les trois îles et ont touché 32 responsables de l'éducation aux niveaux central et insulaire, ainsi que 729 directeurs d'école et enseignants. Pour le début de l'année scolaire 2019-2020, les élèves et les enseignants touchés par le cyclone Kenneth recevront des fournitures et des bancs. Ces intrants ont bénéficié à 60 institutions, 19 750 étudiants et 650 enseignants.

Conformément aux plans d'intervention d'urgence de l'éducation, en 2018, 20 kits « school-in-carton » pour les élèves du primaire et 15 kits récréatifs ont été pré-positionnés pour une utilisation

dans des situations d'urgence pour l'enseignement pré-primaire et primaire au profit de 800 élèves. Le gouvernement, à travers son engagement à mettre en œuvre le plan de transition du secteur de l'éducation, n'a pas été en mesure d'allouer 26% du budget national à l'éducation, conformément à son engagement pour 2018. Le budget de l'éducation pour 2018, y compris les salaires des enseignants, est d'environ 22%.

11.2. Défis

Les entretiens menés lors de l'évaluation des capacités ainsi que l'examen des documents, rapports et stratégies pertinents mis à la disposition de la mission CADRI a révélé que l'éducation n'était pas pleinement utilisée comme plate-forme pour un travail sectoriel intégré sur la réduction des risques de catastrophe. En outre, le secteur de l'éducation n'utilise pas pleinement les points d'entrée spéciaux accordés à ce prestataire de services pour améliorer la capacité de préparation et de réaction immédiate, à moyen et à long terme au sein des communautés et au sein du ministère de l'Éducation même.

Les Comores sont confrontées à un manque de qualité de routine des données dans le secteur de l'éducation. La plus récente EDS/ MICS a été réalisée en 2012. En 2018, un recensement de la population a été effectué, mais les résultats ne sont pas encore disponibles. La disponibilité de données sectorielles de qualité est faible ; les tableaux de bord de l'éducation 2017/2018 et 2018/2019 ne sont pas encore finalisés.

Plus de la moitié des écoles (56%) n'ont pas accès à l'eau, 45% sont privées de services d'assainissement et 83% ne disposent pas d'installations de lavage des mains. Pour l'année scolaire 2017/2018, 43% des élèves n'avaient pas accès à l'eau, 81% n'avaient pas accès à un point d'eau pour se laver les mains et 43% n'avaient pas accès à des toilettes pendant leur séjour à l'école. En ce qui concerne l'accès aux toilettes, les filles sont un peu moins bien loties que les garçons : 44% d'entre elles n'ont pas accès aux toilettes, contre 42% des garçons. L'école étant le lieu où les enfants passent le plus de temps, il est essentiel de leur donner accès à l'eau potable et aux installations de lavage des mains et d'assainissement.

L'équipement de base pour la préparation aux catastrophes - un stock de ressources d'enseignement et d'apprentissage, des guides de l'enseignant et leur reconstitution ne sont ni disponibles ni systématisés. Les bureaux des gouvernements sous-nationaux et les communautés scolaires comprennent mal les processus de planification d'urgence et n'ont pas accès à de bons exemples pour les guider.

La capacité de coordonner les actions de préparation, d'intervention et de redressement dans le secteur et avec d'autres secteurs (tels que la santé, EAH, la nutrition et la protection de l'enfance) manque en termes de ressources humaines et de disponibilité de personnel formé, qualifié et expérimenté.

La coordination entre les parties prenantes afin de garantir la fourniture de services éducatifs non perturbés au niveau local (ainsi que la représentation nationale dans les écoles) est une lacune actuelle. Il n'y a pas de mise en œuvre d'une politique nationale globale sur les repas à l'école, malgré un besoin clairement défini et l'efficacité que cette approche peut apporter au développement de la santé des enfants et des adolescents.

Le manque de ressources réduit la capacité d'effectuer des simulations et des mesures de sensibilisation de la communauté, comme stipulé dans le plan d'urgence national.

La politique nationale sur la nutrition à l'école n'est pas mise en œuvre, ce qui compromet l'apprentissage et le développement de nombreux enfants.

La révision des programmes et des manuels des écoles secondaires pour intégrer la RRC n'a pas encore été achevée.

L'augmentation des problèmes de santé mentale constatés dans le pays, nécessitant un renforcement des capacités des enseignants sur la référence et la fourniture d'un soutien psychosocial. La formation des enseignants n'est pas systématique et des alternatives aux punitions physiques et humiliantes sont nécessaires.

11.3. Dimension genre

On observe ainsi qu'aux Comores, à l'opposé de ce qui est observé généralement dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les disparités de genre, notamment au détriment des filles, sont relativement atténuées, voire inexistantes. En effet, que cela soit sur la base des données administratives produites par le Ministère de l'éducation nationale ou sur la base des données issues d'enquête ménages, l'indice de parité de genre (rapport du taux brut de scolarisation des filles et du taux brut de scolarisation des garçons TBSf/TBSg) au cycle primaire est très voisin de 1, ce qui indique une absence de discrimination de genre au cycle primaire. Au collège et au lycée, les indices de parités sont supérieurs à 1, ce qui donne l'indication d'un léger avantage des filles par rapport aux garçons dans la participation au cycle secondaire d'enseignement. Ce résultat est conforté par l'analyse des rapports de chance.

11.4. Recommandations

Politique nationale

1. Réaliser un examen approfondi des politiques nationales pertinentes et de la mise en œuvre au niveau sou-national afin d'identifier les points d'entrée permettant aux écoles de servir de plate-forme aux actions de RRC et de préparation.

Coordination intersectorielle

1. Evaluer les capacités techniques et opérationnelles de la DGSC en termes de réponses aux catastrophes afin de proposer un plan de renforcement de capacité. Cette action nécessite une expertise extérieure et un appui financier des PTFs.
2. Actualiser régulièrement le Plan national de réponses au regard de l'évolution des risques liées à la globalisation et aux changements climatiques. Cette requiert l'appui technique d'OCHA et UNISDR.
3. Tester périodiquement le dispositif de réponse aux catastrophes afin d'opérer les remédiations nécessaires.
4. Actualiser les outils de collectes de données des différents secteurs.

Coordination du secteur de l'éducation

5. Mettre en place par arrêté ministériel les comités de coordination insulaires au niveau des trois îles.
6. Former les membres des comités de coordination insulaires en matière de RRC.
7. Équiper les comités de coordinations en moyens logistiques appropriées pour répondre aux éventuelles catastrophes.

8. Actualiser la cartographie des risques pour intégrer les risques géo-climatiques nouveaux.
9. Tester périodiquement le dispositif de réponse du secteur éducatif à l'échelle nationale pour s'assurer de sa fonctionnalité.
10. Dédier un pourcentage du budget annuel du secteur aux activités de RRC. Cette recommandation qui est valable pour le Ministère de l'éducation nationale et les partenaires pourrait être discutée au sein du Groupe Local des Partenaires de l'Éducation (GLPE).
11. Établir un dispositif efficace et efficient de collecte de données fiables bâti sur la collaboration entre la Direction de la Planification, les différentes circonscriptions d'inspection pédagogique régionales (CIPR) et l'Inspection générale de l'Éducation nationale.
12. Améliorer les mécanismes de coordination pour une collaboration renforcée en vue d'élaborer un document de plaidoyer fiable, de manière que tous les secteurs aient une approche unifiée.
13. Clarifier la chaîne de coordination et délimiter des domaines d'action clairs à initier.
14. Renforcer la gestion d'information et le dialogue entre les secteurs.
15. Harmoniser et unifier les outils de collecte afin qu'ils soient utilisés de manière transversale dans tous les secteurs et partenaires et assurer une représentation adéquate de tous les acteurs clés.
16. Identifier un système de points focaux pour la communication des risques.
17. Surveiller et évaluer les actions entreprises liées à l'éducation, avant, pendant et après les catastrophes : l'utilisation d'un formulaire normalisé (ce qui pourrait être contextualisé si nécessaire) réduirait le temps et les efforts nécessaires pour une approche plus efficace.
18. Coordonner avec différents organismes du ministère pour collecter des informations spécifiques au secteur sur la RRC, la gestion des catastrophes et l'adaptation au changement climatique ; travailler avec l'Université des Comores pour intégrer le contenu dans la formation des enseignants, les programmes et les guides de l'enseignant.
19. Développer une synergie entre la formation technique et professionnelle afin de promouvoir l'intérêt et l'adoption de pratiques agricoles, de la pêche, de la construction et autres pratiques d'adaptation au changement climatique.

Résilience du système éducatif

20. Appuyer les réformes curriculaires en intégrant des leçons portant sur le RRC dans les manuels d'éveil et dans les modules de formation initiale des enseignants du primaire et du secondaire à l'IFERE. Cette action pourrait être discutée au cours de la prochaine revue sectorielle afin d'en faire une recommandation pertinente à intégrer dans l'aide-mémoire.
21. Initier au sein du GLPE, une stratégie de mise aux normes des infrastructures scolaires et universitaires afin de bâtir leur résilience face aux éventuels aléas.
22. Renforcer les capacités des conseils d'écoles et des leaders religieux en matière de réduction des risques de catastrophes (RRC). L'opérationnalisation de cette action requiert la concertation des partenaires et du Ministère de l'Éducation mais aussi un partenariat entre celui-ci et le Ministère des Affaires islamiques.

Adaptation au changement climatique

23. Revoir le programme scolaire pour RRC et l'adaptation au changement climatique / les changements de comportement tels qu'énoncés dans le Plan national d'urgence (à la fois en tant que sujet transversale et module autonome à plusieurs niveaux du système éducatif - de l'ECCE à l'enseignement supérieur) ; soutien fourni aux enseignants pour la mise en œuvre de nouveaux messages et contenus, y compris pendant les périodes de formation initiale et continue des enseignants.
24. Diffuser les dessins relatifs à l'adaptation au changement climatique produits dans le cadre du projet de l'UE (GCCA - Programme d'appui à l'Union des Comores pour le renforcement de la résilience au changement climatique) à d'autres écoles, ainsi que des fiches d'instruction. Ce matériel pédagogique pourrait être intégré à l'Inspection générale de l'éducation pour la durabilité et l'échelle.
25. Développer une synergie entre la formation technique et professionnelle afin de promouvoir l'intérêt pour et l'adoption de pratiques agricoles, de la pêche, de la construction et d'autres pratiques d'adaptation au changement climatique.

Renforcer les capacités opérationnelles du secteur

26. Conduire une évaluation des capacités logistiques des comités ESU au niveau insulaire après leur création par arrêté ministériel
27. Renforcer les capacités de stockage par la réhabilitation et/ou la construction d'entrepôts dans les trois (3) îles répondant aux normes logistiques internationales.
28. Former les logisticiens mis à la disposition des îles par le Ministère de l'éducation nationale
29. Équiper les entrepôts réhabilités ou construits en matériel roulant (camions, forklift etc.).
30. Développer un mécanisme d'intervention rapide, notamment en ce qui concerne les rénovations : Discuter avec le secteur privé sur une coopération en situation d'urgence sous le lead de la DGSC ; Élaborer des modèles de classes temporaires.
31. Envisager de rénover certaines écoles et / ou salles de classe : Effectuer des tournées d'évaluations pour déterminer les coûts des rénovations.
32. Fournir le PF avec le DRS bureau, matériel informatique et d'autres moyens pour le rendre fonctionnel.

Sensibilisation

33. Sensibiliser les décideurs, les spécialistes et les communautés locales sur le glossaire des termes, y compris la différenciation entre DRR et la gestion des catastrophes (voir glossaire UNDRR [ici](#)). Imprimer le glossaire et le disséminer avec les comités de coordination des communautés. Organiser des séances de travail sur le glossaire pour une meilleure compréhension et appropriation.
34. Renforcer les capacités des enseignants et autres personnels de l'éducation à la communication des risques.
35. Sensibiliser la population au sens large aux zones présentant un risque, telles que les zones sujettes aux glissements de terrain (par exemple Mahalé).
 - 35.1. Disséminer les études sur les zones non constructibles.
 - 35.2. Produire des émissions radiotélévisées sur les risques attendus.

- 35.3. Faire des entretiens sur les personnes affectées pour expliquer leur mésaventure et les diffusés dans les médias locaux.
36. Intégrer la RRC, la violence basée sur le genre et la violence contre les enfants (VCE) dans des modules de formation dans le cadre de la formation continue des fonctionnaires et d'autres acteurs clés.
37. Intégration de la RRC de façon transversale dans tous les programmes scolaires : primaires, secondaires, professionnels et universitaires
- 37.1. Produire les contenus par les spécialistes en RRC (Université des Comores)
- 37.2. Coordonner avec l'IGEN dans l'élaboration des modules et le processus d'intégration au niveau primaires et secondaires
38. La connexion et le soutien aux imams en matière de sensibilisation et de partage d'informations sur la RRC et la gestion des catastrophes pour l'enseignement et l'apprentissage des madrassa, ainsi que sur l'utilisation de leur puissant rôle d'influence doivent être planifiés et mis en œuvre. Une référence à l'exemple de Zanzibar pourrait être utile.

La redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires

39. Prendre en compte les besoins réellement exprimés par les populations affectées.
40. Établir une chaîne de communication afin de rendre compte non seulement aux bailleurs mais aussi aux bénéficiaires.

Enseignement supérieur

41. Intégrer la RRC dans le plan stratégique et d'action de la Université des Comores.
42. Intégrer un cours/ module de formation universitaire sur le genre et l'inclusion, le développement, la RRC et le CCA.
43. Organiser des séances régulières de sensibilisation à la CRR et à VCE pour les étudiants.
44. Renforcer le partenariat entre le SVP et la DGSC et les secteurs concernés par la RRC.
45. Structurer et former le comité Education en Situation d'urgence au niveau de l'enseignement supérieur.

12

Tourisme

5 ÉGALITÉ ENTRE
LES SEXES



8 TRAVAIL DÉCENT
ET CROISSANCE
ÉCONOMIQUE



9 INDUSTRIE,
INNOVATION ET
INFRASTRUCTURE



13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



12. Tourisme

12.1. Capacités existantes

Les Comores disposent d'un immense potentiel pour le secteur du tourisme. En effet, ceci a été confirmé par le Ministère de l'Économie et de la Finance qui a bien souligné que les secteurs prioritaires pour le développement économique du pays sont le tourisme, l'agriculture et la pêche. *L'Annuaire des Statistiques du Tourisme 2018* a noté une forte augmentation des arrivées touristiques depuis dix ans. Le nombre total des arrivées touristiques est passé de 14,753 en 2008 à 35,865 en 2018, soit une augmentation de 143%. Au cours des cinq dernières années, les recettes touristiques des Comores ont augmenté de manière significative en passant de 16,142 millions de KFC en 2014 à 31,368 million de KFC en 2018 (*Le Plan Comores Émergent*).

L'Office National du Tourisme des Comores est opérationnel depuis 2012 avec la mission principale d'assurer la promotion et la commercialisation touristique du pays. Par ailleurs, les recettes touristiques des Comores dans le PIB représentent 5.3% (*Le Plan Comores Émergent*).

En ce qui concerne les collaborations et les partenariats, les Comores ont adhéré à l'Office Mondial du Tourisme (OMT) en 2017, office qui offre une assistance technique et des formations. Les Comores font également partie de l'Association des Îles Vanille qui contribue à la promotion des destinations touristiques dans l'Océan Indien. À cet effet, *Le Plan Comores Émergent* suggère que les Comores pourraient, par exemple, promouvoir le tourisme qui relie entre elles d'autres îles jumelées, comme le « Pack Vanille ».

Parallèlement, le Cadre intégré renforcé (CIR) de l'Organisation Mondiale de Commercialisation (OMC) finance des projets pour la construction d'auberges à proximité des aires protégées afin de promouvoir le tourisme.

En 2018, les Comores, appuyées par le Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI) Phase II, ont élaboré *la Stratégie Nationale d'Appui au Développement du Tourisme et le Plan d'Aménagement et de Développement Touristique*. La stratégie nationale est construite autour de trois axes que sont l'offre, la promotion et la gouvernance. Comme l'offre, l'écotourisme possède un fort potentiel et le gouvernement vise à dynamiser son secteur touristique avec des options penchées sur l'écotourisme, le tourisme culturel et le patrimoine ainsi que le tourisme balnéaire. Ceci a été également confirmé par le *Plan d'Aménagement et de Développement Touristique* qui souligne la pertinence de l'option de privilégier l'écotourisme, le tourisme balnéaire et le tourisme culturel comme les options plus privilégiés. Actuellement, quatre aires protégées ont été identifiées sur les trois îles ; la zone du Parc Marin de Mohéli, la zone du Mont N'Tringui, la zone du Mont Karthala et de la presqu'île de Bimbini. En fait, l'île de Mohéli a été classée par l'UNESCO comme réserve de biosphère en fin de l'année 2019.

12.2. Défis

Selon une synthèse de la vulnérabilité aux changements climatiques selon les différents secteurs indiqués dans SCA2D (2015-2019), le tourisme est classé comme ayant une vulnérabilité forte. Ce secteur nécessite donc une recherche plus approfondie dans le but de déterminer les vulnérabilités spécifiques au secteur du tourisme. Le développement des Comores n'est pas suffisamment protégé contre les risques liés au tourisme et à l'agriculture. Le risque posé par le volcan actif n'est également pas suffisamment pris en compte.

Au niveau du cadre légal, la loi de 2012 doit être mise à jour et un Code du Tourisme doit être élaboré.

Au niveau institutionnel, la collaboration entre les institutions chargées du secteur touristique et les institutions ayant des mandats sur les divers aspects liés à la RRC, tels que l'analyse, la cartographie ou la surveillance des risques, ainsi que la coordination, reste à améliorer. Par exemple, une analyse des risques de catastrophe n'a pas été faite lors de l'élaboration de la Stratégie Nationale/du Plan d'Aménagement. L'Office du Tourisme, quant à lui, n'a pas été impliqué dans l'élaboration du Plan de contingence national. Ces défis sont à relever dans le contexte des ressources humaines très limitées dont l'Office du Tourisme dispose (10 membres du personnel dont seulement 3 sont des spécialistes).

L'Union des Comores souffre de problèmes d'accessibilité et de faible valorisation de ses potentiels, de qualité d'offre et de manque de promotion. En fait, malgré les fréquences de touristes dans cette zone (Maurice, Seychelles, Madagascar, la Réunion), seul Comores ne bénéficie pas suffisamment d'un avantage économique de secteur tourisme. Le prix des vols est très cher par rapport aux autres destinations à proximité comme l'Île Maurice ou la Réunion. De plus, le visa à l'entrée est payant, ce qui pousse les Comores vers une situation défavorable par rapport à l'Île Maurice qui offre un visa touristique gratuit pour une durée de 30 jours.

Selon Le Plan d'Aménagement et de Développement Touristique, plusieurs menaces aux différents écosystèmes sont présentes dans le pays. Par exemple, l'érosion côtière, le déboisement côtier, le prélèvement des matériaux de construction (des sables, et des coraux et des galets), et les méthodes traditionnelles d'exploitation sont les menaces les plus élevées pour le potentiel touristique des Comores (MAPS). En effet, toutes ces pratiques menacent le secteur tourisme, en particulier le tourisme balnéaire, d'autant plus que l'application de la loi au niveau locale est insuffisante.

En ce qui concerne le manque de gestion des déchets dans les îles, il représente clairement un désavantage pour le développement du secteur touristique, surtout pour le tourisme de loisir. Malgré les existences de certaines initiatives conduites par les associations civiles, le règlement de ce problème requiert un changement de comportement, une organisation et une logistique pour la collecte, le tri et la gestion des déchets.

12.3. Dimension genre

Le tourisme peut contribuer à renforcer l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. La majorité des personnes employées dans le secteur du tourisme sont des femmes, dans des emplois formels et informels. Le tourisme offre aux femmes des possibilités de générer des revenus et d'entreprendre. D'une manière globale, les femmes, les jeunes et les personnes à mobilité réduite ne sont pas bien représentés dans les plus hauts niveaux d'emploi et de gestion de l'industrie du tourisme.

Les Comores disposent d'un potentiel artisanal tel que la couture, la menuiserie, la vannerie, les habits traditionnels, etc. Cependant, ce secteur est encore peu développé. Il est surtout important d'encourager les femmes à participer aux activités génératrices de revenus d'artisanat.

Ainsi, le renforcement des capacités des ressources humaines du secteur du tourisme est essentiel pour améliorer la qualité des services, y compris ceux offerts par les guides, les chauffeurs, les agents de voyage, le personnel d'entretien, le personnel de cuisine, les serveurs, les employés de réception hôtelière, etc. La participation des femmes est également importante dans les formations.

12.4. Recommandations

1. Intégrer les dimensions liées à la RRC et à l'ACC dans La Stratégie nationale du tourisme et son plan d'action lors de la prochaine mise à jour en intégrant une cartographie et analyse des risques.
2. Incorporer les principes de l'aménagement urbain intégré qui comprend l'eau et assainissement, hygiène, gestion de déchets, énergie dans le développement du secteur tourisme.
3. Établir des échanges Sud-Sud par voie bilatérale ou par le biais de l'OMT pour la promotion du secteur touristique en tenant en compte des risques.
4. Mobiliser l'expertise externe à travers l'OMT, autres PTF, et collaborations triangulaires pour l'élaboration d'un Code du Tourisme et pour la révision de la Loi du Tourisme de 2012. Cet exercice devrait être orienté par les bonnes pratiques des pays ayant un secteur touristique performant et par une analyse des risques.
5. Assurer l'intégration des femmes, les jeunes et les personnes à mobilité réduite dans tous les processus de développement du secteur du tourisme.

PARTIE III.
Conclusions

PARTIE III. Conclusions

Pour donner suite à la soumission du présent rapport à tous les intervenants consultés lors du diagnostic, une validation avec le Gouvernement et les parties prenantes est prévue. Cette validation du diagnostic sera accompagnée ou suivie par un exercice de priorisation des recommandations et un processus d'articulation des activités prioritaires correspondant aux recommandations retenues.

Ainsi, les résultats du diagnostic des capacités viseront à contribuer à l'actualisation de la Stratégie Nationale RRC et son plan d'action. Ce processus est prévu pour l'année 2020. A terme, les résultats du diagnostic visent à mettre en lumière les priorités liés à la réduction des risques dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Comores Émergent qui représente la vision de développement du pays, ainsi qu'à mieux encadrer l'intégration des aspects RRC et de l'adaptation au changement climatique dans les politiques sectorielles.

ANNEXES

Annexe I. Membres de l'équipe de diagnostic

Nom	Fonction	Organisation
Gouvernement		
Mme Chadhouliyat Abdou Chakour	Directrice Nationale de l'Eau	Direction Générale de l'Eau et des Mines
M. Ismael Mohamed	Directeur Adjoint de l'Agriculture	Direction Nationale des Stratégies Agricoles
Dr ABOUBACAR Said Anli,	Directeur National de la Santé	Direction Nationale de la Santé
Dr Chamssoudine Mohamed	Directeur des épidémies	Direction Nationale de la Santé
M. Abdourazak Mohamed Tohir	Point focal Urgence	Ministère de l'Education Nationale
M. Ahamada Ibrahim,	Directeur Général de la Solidarité	Commissariat Général en charge de la promotion du Genre
M. Hamid Soulé	Point National Cadre de Sendai	Observatoire volcanologique du Karthala
M. SAIFOU-DINE ALIANI TOIHA	Chef Service Prévision	Direction technique de la Météo
Mme Tarbiya Mohamed	Responsable Service Etude et prévention	DGSC
M. Mohamed Omar Ben Cheikh	Directeur Adjoint	DGSC
Système des Nations Unies en Union des Comores		
Mohamed Djouneid	Conseiller technique	PNUD
Sylvain Bertran	Chargé programme eau/Assainissement	UNICEF
Alicia Nguetta	Chargé suivi&evaluation	FAO
Abdou Soimadou,	Responsable projet adaptation de l'agriculture au CC	PNUD
Chamsidine Ibrahim	Consultant	FAO
Anwadhui Mansour	Responsable projet Resilience aux aleas climatiques	PNUD
Dr Mahamoud	Chargé de programme	UNFPA
Monaward Ahmed Mshangama	Consultant	OMS
Anliyat Mze Ahmed	Associée au programme GRC	PNUD
Ibrahim Boina	Chargé programme	UNFPA
Dr Aboubacar Ben Aboubacar	Chargé de programme	UNICEF
Moundhir Mohamed	Chargé de programme	UNICEF
Dr Sainda Mohamed	Chargée programme	OMS

Membres internationaux		
Ioana Creitaru (cheffe d'équipe)	Spécialiste de programme – Réduction des risques de catastrophe	Secrétariat du Partenariat CADRI, Genève
Pierre Gelas	Spécialiste humanitaire	OCHA, Bureau Régional pour l'Afrique de l'est et du sud, Nairobi, Kenya
Ousmane Watt	Spécialiste nexus humanitaire-développement	OCHA/ UNDAC
Miranda Tabifor	Représentante adjointe	UNFPA Madagascar
Pierre Fourcassie	Spécialiste Eau, Assainissement & Hygiène en situation humanitaire	UNICEF, Bureau Régional de l'Afrique de l'est et du sud, Nairobi, Kenya
Grainne Mairead Moloney	Spécialiste Nutrition en situation humanitaire	UNICEF, Bureau Régional de l'Afrique de l'est et du sud, Nairobi, Kenya
Jessica Shaver	Spécialiste Éducation en situation humanitaire	UNICEF, Bureau Régional de l'Afrique de l'est et du sud
Thomas Pitaud	Spécialiste en résilience et réduction des risques	PNUD Addis Ababa, Bureau Régional, Nairobi, Kenya
Jacques Conforti	Spécialiste en sécurité alimentaire	FAO Bureau régional pour l'Afrique de l'ouest et du centre, Ghana
Francisco Mendes	Spécialiste en programme et politique régionale	WFP, Bureau Régional de l'Afrique du sud, Johannesburg, Afrique du Sud
Meri FUKAI	Spécialiste régionale en affaires humanitaires	IOM, Bureau Régional pour l'Afrique de l'est, Nairobi, Kenya

Annexe II. Liste des structures rencontrées

NIVEAU NATIONAL	
1.	Ministre des relations extérieures
2.	Ministre de l'intérieur
3.	Directeur Général Adjoint de la Sécurité Civile
4.	Secrétaire Général du Gouvernement
5.	Commissaire Général au Plan
6.	Directeur de la planification
7.	Directeur a.i. DGSC
8.	Responsable CATI
9.	Directeur Général de l'ANACM
10.	Directeur Général Adjoint de l'ANACM
11.	Directeur technique de la météorologie
12.	Chef de service hydrographique
13.	Chef de service agro-météo
14.	Chef de service prévision
15.	Directeur du Budget
16.	Directeur de l'économie
17.	Secrétaire Général du Ministère des finances
18.	Directeur Général de l'Agriculture
19.	Directeur Général de la pêche
20.	Directeur Général Elevage
21.	INRAPE
22.	Directeur Général de l'Environnement et des Forêts
23.	Directeur de l'Environnement (points focaux nationaux: UNCCC, CBD, désertification)
24.	Banque Mondiale
25.	Secrétaire Générale du ministère de l'Éducation
26.	Secrétaire générale du ministère de l'aménagement
27.	Directeur des travaux publics, infrastructures
28.	Directeur de l'habitat
29.	Directeur de l'Urbanisme
30.	Directeur agence nationale de l'habitat
31.	Directeur de la décentralisation
32.	Secrétaire général du ministère de la santé
33.	Directeur général de la santé
34.	Directeur de la police
35.	Points focaux sectoriels du plan de contingence
36.	Directeur de la culture
37.	Responsable OVK
38.	Commissaire de la promotion du genre
39.	Président de l'Université des Comores
40.	Doyen de la faculté des sciences

41. Chef de la coopération Française
42. Direction de la Douane
43. Directeur général de la SONELEC
44. Directrice eau/SONEDE
45. Directeur CHU El Maarouf
46. Chef Service d'URGENCE CHU El Maarouf
47. Directeur du cabinet chargé de la défense
48. Chef d'Etat-major de l'Armée Nationale pour le Développement
49. Directeur ANACEP
50. Directeur de l'Institut National des Statistiques
51. Membre de la TASK Force
52. Ambassade de l'Arabie Saoudite
53. Chef de délégation de l'Union Européenne
54. Ambassade de Chine
55. Directrice de l'Office Nationale du Tourisme
56. Représentants de la Banque Mondiale
57. Présidents de l'Union des Chambre de Commerce
58. OPACO
59. MODEC
60. Secrétaire Général de l'Union des Chambre de Commerce
61. Syndicat National des Agriculteurs Comoriens
62. Syndicats des pêcheurs
63. PNUD
64. OMS
65. UNICEF
66. UNFPA
67. BIT
68. FAO
69. Ministre de la justice
NIVEAU INSULAIRE ET LOCAL: GRANDE COMORE
70. Gouverneur de l'Île Autonome de Ngazidja
71. Préfet du Centre Mitsoudjé/Nioumadzaha
72. Maire de la commune de TSINIMOIPANGA
73. Direction régionale de l'environnement
74. Direction Régionale Pêche
75. Direction Régionale production
76. Préfet de Koimbani Oichili
77. Maire de Koimbani Oichili
78. Préfet de Mitsamiouli
79. Maire de Mitsamiouli
80. Préfet de Dimani
81. Maire de Dimani
NIVEAU INSULAIRE ET LOCAL: ANJOUAN

82. Gouverneur
83. Direction Régionale de la Sécurité Civile
84. Visite CHU Hombo
85. Association des Maires
86. Croissant rouge régionale
87. Association des femmes, jeunes, et personnes vivant avec un handicap
88. Direction régionale Environnement
89. Directions régionales production pêche
90. Direction régionale eau
91. Direction Régionale de la santé
92. Direction Régionale genre
93. Direction Régionale éducation
94. Chambre de commerce
95. Direction Régionale des travaux public
NIVEAU INSULAIRE ET LOCAL: MOHELI
96. Gouverneur de l'île Autonome de Mohéli
97. Structure de Coordination : Points focaux sectoriels
98. Coordinateur de l'action gouvernementale
99. Associations des Maires
100. Direction Régionale de la Sécurité Civile
101. Visite CHU Fomboni
102. Direction régionale Environnement, production et pêche
103. Visite localité Nioumachioi: Visite groupement de femme, jeune, personnes vivantes avec handicap dans la localité de Nioumachioi
104. Direction régionale eau
105. Direction Régionale de la Santé
106. Direction Régionale Genre
107. Direction Régionale de l'Education
108. Chambre de commerce de l'île, Secteur privé, Groupement de femmes, jeune, personnes vivant avec handicap
109. Direction Régionale Travaux public

Photo sur la couverture : PNUD Comores.



cadri
Partnership
Capacity for Disaster
Reduction Initiative