



NOTE D'APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DU PROJET RCIP 4

I. Aperçu du projet RCIP 4

En 2012, les Comores est identifié parmi les potentiels bénéficiaires de la phase 4 du Programme Régional d'Infrastructure de Communication. Une étude diagnostique est diligentée sur la base de l'idée que l'Internet par le haut débit, est un « un facteur-clé de compétitivité et de croissance économique ». Or pour que les Comores puissent accéder à cet Internet par le haut débit, il fallait procéder à un certain nombre de reformes du secteur notamment mettre fin au monopole de l'opérateur historique et permettre une exploitation maximale de la téléphonie mobile. Du fait que le pays recourait à des connexions Internet par satellites, connues pour être couteuses, de mauvaise qualité, il était jugé primordial d'accéder à la bande passante internationale par câble en fibre optique sous –marin, pour avoir une meilleure qualité et plus de stabilité.

C'est sur ces bases que le projet est élaboré, puis signé sous forme de Don de la Banque Mondiale (IDA) d'un montant de 14,3 millions de Droits de Tirages Spéciaux soit environs 22 millions de Dollars Américains. Cette signature est intervenue le 24 septembre 2013. Le projet devait clôturer le 30 juin 2018, mais c'est finalement au 30 juin 2021 que la convention de 2013 a prit fin, laissant la place à la convention en date du 19 novembre 2018, avec 10 millions de dollars de Don supplémentaires (IDA n° D3820). Cette convention devait prendre fin le 30 juin 2022 mais au 1^{er} juin, elle est prolongée jusqu'au 30 septembre 2022).

II. APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DU CADRE INSTITUTIONNEL

| A. Performance du responsable du projet à rendre compte au Gouvernement. | | |
|--|---|---|
| Indicateur | Constat, problèmes et remarques | Recommandation |
| 1.1. Disponibilité et exhaustivité des documents dans le SIPP | <p>a) 12 documents sont enregistrés dans le SIPP.</p> <p>b) La convention initiale de 201, les PTAB, les aides mémoires, les PV des comités de pilotages, les divers et nombreuses études réalisées à travers ce projets ne sont pas enregistrés.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Le Secrétaire Général du Ministère de tutelle doit organiser une séance d'inventaire des biens à récupérer. - Il doit faciliter l'organisation d'une séance de centralisation et enregistrement des documents par le point focal avec l'appui de l'ANACEP. |
| 1.2. Mise à jour des informations : | | |
| Situation actuelle : | La dernière mise à jour est effectuée le 18/12/2019. Le RAF a toujours était indisponible. | L'ANACEP et le point focal ministériel doivent organiser une séance de travail pour mettre à jour la situation actuelle de ce projet |
| TEF : | Ce taux n'est pas renseigné dans le formulaire dédié du SIPP. Le RAF a toujours était indisponible. | L'ANACEP et le point focal ministériel doivent organiser une séance de travail pour saisir la série de ce taux dans le formulaire dédié du SIPP |
| TEP : | Ce taux n'est pas renseigné dans le | L'ANACEP et le point focal |

| | | |
|-------|---|---|
| | formulaire dédié du SIPP. Le RAF a toujours était indisponible. | ministériel doivent organiser une séance de travail pour saisir la série de ce taux dans le formulaire dédié du SIPP |
| TRI : | Ce taux n'est pas renseigné dans le formulaire dédié du SIPP. Le RAF a toujours était indisponible. | L'ANACEP et le point focal ministériel doivent organiser une séance de travail pour saisir la série de ce taux dans le formulaire dédié du SIPP |

| B. Performance du Gouvernement en matière d'élaboration, suivi et évaluation du projet | | |
|---|---|---|
| Les défauts juridiques : | La distinction de l'Etat Comorien et l'île Comorienne de Mayotte dans l'accord de financement et les autres documents techniques officiels du projet, est Anticonstitutionnelle. | Tout accord de financement ou autre document juridique, administratif et technique d'un projet doit obligatoirement faire l'objet d'un avis juridique écrit avant signature ou validation. |
| Défauts administratifs : | <ul style="list-style-type: none"> - L'accord de financement et d'autres documents techniques officiels du projet ont placé la Cellule des Reformes Economiques et Financières (CREF) du Ministère des Finances, comme l'entité de tutelle au dessus du Ministère de tutelle sectoriel (Ministère de télécoms). - Le projet ne comporte aucun numéro d'identification national mais il est référencé par le numéro d'identification de la Banque Mondiale | <ul style="list-style-type: none"> - Tout accord de financement ou autre document juridique, administratif et technique d'un projet doit veiller à placer le Ministère de tutelle au dessus de toutes les autres entités de tutelle de ce projet. - Tout projet doit comporter un numéro d'identification national. |
| Défauts techniques : | <ul style="list-style-type: none"> - L'accord de financement et d'autres documents techniques officiels du projet ont placé la Cellule des Reformes Economiques et Financières (CREF) du Ministère des Finances, comme l'entité de tutelle au dessus du Ministère de tutelle sectoriel (Ministère de télécoms). - Le projet ne comporte aucun numéro d'identification national mais il est référencé par le numéro d'identification de la Banque Mondiale | <ul style="list-style-type: none"> - Tout accord de financement ou autre document juridique, administratif et technique d'un projet doit veiller à placer le Ministère de tutelle au dessus de toutes les autres entités de tutelle de ce projet. - Tout projet doit comporter un numéro d'identification national. |

| C. Performance du PTF par rapport à la mise en œuvre du projet | | |
|--|---|---|
| 1.3. Les retards de la mise à disposition des fonds : | Le PTF a toujours mis les fonds à disposition dans les délais : le projet n'a connu aucun retard dans la mise disposition des Fonds. | Rien A Signaler |
| 1.4. Retards dans la validation des requêtes de l'Unité de Gestion du Projet (Avis de Non Objections), | Entre 2013 et 2015, le projet a connu un blocage administratif de la part du PTF qui a engendré des retards dans la mise en œuvre des activités | Le PTF devrait veiller à ce que les divergences purement administratives ne constituent pas un frein à la mise en œuvre des activités du projet |
| 1.5. Non respect du décret n°18-056 /PR, portant procédure relative aux Missions en Union des Comores, | Le PTF a toujours veiller au respect des prescriptions du décret n°18-056 /PR, relative aux missions. | Rien A Signaler |

III. APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INDICATEURS DE RESULTATS

L'Objectif général du projet est formulé comme suit : « soutenir les efforts du bénéficiaire pour réduire les prix de la capacité internationale et étendre la portée géographique des réseaux à large bande »

Cet objectif devait être réalisé entre le mois de septembre 2013 au 30 septembre 2022 avec un financement cumulé (Don IDA H 878 KM (22 millions USD) + Don IDA n° D3820 (10 millions USD)) soit 32 millions de USD. Ce montant devait donc permettre de réaliser cet objectif en opérant une réduction des prix de la bande passante internationale par la mise en place des réformes du secteur et le lancement d'un deuxième opérateur dans le pays. Parmi les réformes du secteur envisagées et réalisées, figure la connexion du pays au câble sous-marin, la création d'une société pour gérer cette connexion au câble (Comores-câble) et l'arrivée d'un second opérateur téléphonique. Il était entre autre, prévu que ces réformes contribueraient à attirer les investissements étrangers.

Les indicateurs standards

Au 30 septembre 2022, selon un rapport élaboré par des consultants recrutés par le projet, les indicateurs standards relatifs à la de réalisation des activités se présente comme suit :

| | |
|---|-----|
| Taux d'Exécution Financière (TEF) : | 85% |
| Taux d'exécution physique (TEP) : | 89% |
| Taux de réalisation des indicateurs (TRI) | 95% |

Le problème c'est que le rapport de ces consultants est intitulé « rapport final du projet », et il date de septembre 2022, alors qu'en parlant du taux d'exécution financière, il indique en page 75 qu'il «

est estimé qu'une valeur supérieure sera atteinte à l'expiration du délai supplémentaire du 30 septembre 2022 ». Autrement dit, ce rapport dit final, table sur des données en date de juillet et aout 2022 au lieu de prendre en compte les données actualisées en septembre 2022, lesquelles données indiquent par exemple un TEF de 93 %.

On se demande quelle urgence a fait que ces consultants soient recrutés pour élaborer ce rapport dit final avant même que la comptabilité du projet soit arrêtée ?

Les indicateurs de résultats

Certes, ces trois (3) indicateurs standards affichent des réalisations satisfaisantes, cependant, cela n'est pas suffisant pour conclure que l'objectif général du projet est atteint. Pour arriver à une telle conclusion, il convient d'apprécier les indicateurs des résultats du projet. La lecture des deux (2) accords de financement permet de dresser une liste de vingt (20) indicateurs et sous indicateurs. Toutefois, si on se réfère à l'objectif général du projet, deux (2) indicateurs suffisent à rendre compte sur la réalisation ou non de cet objectif.

Le premier indicateur (1) est la réduction des prix d'accès à internet. Le second indicateur est (2) l'extension du réseau. L'appréciation de ces deux (2) indicateurs se fait à travers les sous-indicateurs logiques qui les composent respectivement comme suit.

A. Sous-indicateurs d'appréciation de la réduction des prix d'accès à internet

| Indicateurs | Valeur de base | Valeur cible | Valeur actuelle | Observation |
|--|----------------------|--------------|-----------------|--|
| Bande passante Internet internationale | 456 Mbit/s | 3611 Mbit/s | 6940 Mbit/s | Objectif atteint : Cet indicateur a une corrélation indirecte entre la réduction du prix et l'augmentation de la capacité de la bande passante Internet. |
| | Révisée à 175 Mbit/s | | | |
| Bande passante Internet internationale par habitant | 232 bit/s | 4,13 kbit /s | 8,5 kbit/s | Objectif atteint. Même logique que le raisonnement ci-dessous. |
| Prix moyen de la capacité Internet de gros (montant (USD)) | 5500 | 1000 | 60 USD/Mbit | Il y a probablement eu un biais chiffré, car l'écart est très important. Néanmoins, nous pouvons conclure que la cible de cet indicateur est atteinte |

L'appréciation de ce premier indicateur se fait à travers ces trois (3) sous indicateurs, lesquels renseignent que les cibles respectives sont atteintes. Cependant, force est de constater qu'au niveau du premier sous-indicateur (bande passante internet internationale), la valeur de base est modifiée sans qu'aucune explication soit donnée nul part dans les documents à notre disposition.

Aussi, il est significatif de relever les grands écarts entre les valeurs de base et les valeurs actuelles pour presque tous les sous indicateurs. Tout porte à croire que les valeurs de bases étaient mal relevées en 2011 et 2012. Autrement dit, lors de l'étude diagnostique de ce projet, des erreurs d'appréciation de la situation de l'époque, ont été commises. Ceci est du moins conforme avec le constat fait au niveau du 3^{ème} sous indicateurs, lequel indique qu'« il y a probablement eu un biais chiffré, car l'écart est très important ».

Par conséquent, certes les indicateurs sont formellement atteints, mais aucun des effets attendus n'est et ne sera au rendez-vous. Comme on l'observe aujourd'hui, aucune réduction de prix n'est concrètement observée au niveau de la bande passante internationale ni au niveau de la capacité Internet de gros. Au contraire, le pays fait face à une augmentation des prix au lieu des baisses prévues par le projet.

B. Sous-indicateurs extension du réseau internet

| Indicateurs | Valeur de base | Valeur cible | Valeur actuelle | Observation |
|--|----------------|--------------|-----------------|--|
| Accès aux services Internet (nombre d'abonnés pour 100 personnes) | 0.70 | 37.70 | 65,85% | Objectif atteint |
| Nombre total d'abonnements Internet | 5416 | 300 000 | 535 941 | Objectif atteint |
| Abonnements Internet mobile (nombre, supplément personnalisé) | 0 | 295 000 | 534 474 | Objectif atteint |
| Nombre total d'abonnements mobiles (pour 100 habitants) | 27,39 | 72,75 | 97,1 | Objectif atteint |
| Lignes principales fixes (nombre) | 23600 | 180 00 | 7548 | Objectif non atteint |
| Abonnements mobiles (numéro, supplément personnalisé) | 216438 | 582 000 | 789 996 | Objectif atteint |
| Nombre de FAI autorisés (nombre, personnalisé) | 5 | 4 | 5 | Objectif atteint : Outre les 2 opérateurs actuellement opérationnels dans le pays et Comores Cable, jusqu'à ce jour 3 autres FAI soit enregistrés. |
| Nombre de systèmes électroniques connectés à une plate-forme numérique interopérable administrée par le Gouvernement | 0 | 3 | 3 | Objectif atteint |

Ce second indicateur du niveau de réalisation de l'objectif général comporte huit (8) sous indicateurs. Six (6) affichent des dépassements des valeurs cibles respectives. Parmi ces six (6), quatre (4) indicateurs affichent des écarts considérables qui suggèrent une mauvaise appréciation des valeurs de bases respectives. Egalement, il y a lieu de considérer le cas du 5^{ème} indicateur relatif aux lignes fixes, du fait que l'objectif n'est pas atteint. Plus curieux est le fait que la valeur cible de cet indicateur traduit une baisse certaine des lignes fixes.

Or la logique du projet va dans le sens d'une vulgarisation du haut débit à travers notamment la fibre optique. Cette logique suggère l'amélioration de la connexion par fibre optique de sorte à avoir l'internet, la télévision et la

téléphonie avec une même ligne. Cela devrait orienter les activités vers une amélioration de la qualité des lignes fixes de sorte à inclure ces 3 aspects de la communication.

IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusion :

Contrairement à la conclusion du rapport final de ce projet, laquelle indique que « c'est l'absence de concurrence et la faiblesse de la réglementation et le manque de volonté politique, qui expliquent le mieux l'incapacité du marché à faire baisser les prix et à élargir l'accès aux services TIC par rapport aux autres États insulaires de la région qui continuent à surpasser les Comores en termes d'indicateurs TIC clés », nous pensons que c'est plutôt que l'étude diagnostique de ce projet comporte des erreurs sur les valeurs de bases des indicateurs, et ces erreurs ont conduit à fixer des valeurs cibles irréalistes, ce qui a conduit à ces niveaux de dépassements spectaculaires, aux antipodes des réalités du terrain en terme d'effets et d'impacts attendus.

Ainsi, en se référant à l'objectif de « soutenir les efforts du bénéficiaire pour réduire les prix de la capacité internationale », on constate que le soutien a certes eu lieu mais les prix n'ont pas baissées particulièrement le prix de consommateurs finaux. Exemple sur l'offre Huri champion de 5 000 KM qui donnait droit à 7 Giga de Data, cette offre est actuellement à 5 Giga de Data avec le même montant. De ce fait, cette conclusion qui orientée sur le marché, nous semble dangereuse car elle suggère l'idée probable d'une introduction d'un autre opérateur de téléphonie. Or, cela sonnerait la fin de Comores-télécoms et l'augmentation de la part économique que bénéficie l'étranger.

Par rapport à l'extension de « la portée géographique des réseaux à large bande », on observe une extension notamment à travers l'installation de la fibre optique autour de chaque île. Toutefois, l'accessibilité des ménages n'est toujours pas une réalité, notamment à cause du prix et du niveau de pénétration à l'intérieur des villes et villages. Or c'est ce qui aurait de l'effet et un impact significatif, même si la qualité et la stabilité ne sont toujours pas assurées.

De notre avis, l'objectif de ce projet n'est pas réalisé de manière effective. Les effets et les impacts attendus ne sont et ne seront pas au rendez-vous.

B. Recommandations

1. A l'endroit du Ministère de tutelle :

- ✓ Compte tenu du fait qu'à 98 % tous les documents, études et parfois mêmes les logiciels (livrables) se perdent après la clôture du projet, et du fait que les documents de ce projet, particulièrement les nombreuses études réalisées, ne sont pas enregistrées dans le SIPP, nous recommandons au Secrétaire Général du Ministère de tutelle, d'organiser une séance de travail avec le point focal ministériel, l'ex responsable de ce projet et l'ANACEP, afin de faire le point sur la documentation et autres livrables de ce projet. L'objectif est de collecter et enregistrer ces documents dans le SIPP.

Notons à ce propos, que le PTF dispose de toute la documentation et autres livrables, alors que ce n'est pas le cas pour le Gouvernement. Or cela éviterait par exemple, qu'à l'avenir, du financement soit mobilisé pour refaire une ou plusieurs études déjà faites auparavant, comme on le voit ci souvent.

- ✓ Nous recommandons au Secrétaire Général du Ministère de tutelle, d'organiser une séance de travail avec le point focal ministériel, l'ex RAF de ce projet et l'ANACEP, pour saisir les séries des taux (TEF, TEP et le TRI) afin de compléter ces données dans le SIPP.

2. A l'endroit du Gouvernement :

- ✓ Suivant les constats au niveau du cadre institutionnel, avant tout signature d'un accord de financement ou toute validation d'un document administratif ou technique officiel, il faudrait que l'Etat s'assure de la constitutionnalité de chaque accord de financement ou document administratif et technique et tout particulièrement en ce qui concerne la question de l'île comorienne de Mayotte.

- ✓ Du point de vue administratif et technique, pour améliorer la maîtrise technique d'un projet par le Gouvernement, il est crucial que le Ministère de tutelle soit placé au sommet de toutes les entités de tutelle et de supervision du projet.
- ✓ En attendant, l'élaboration du manuel national d'instruction des projets publics, le Gouvernement doit formaliser un mécanisme permettant l'intégration effective des projets dans le budget de l'Etat à travers l'identification par un numéro national conformément au décret n°13-131/PR du 03 décembre 2013, portant fixation de la nomenclature budgétisée harmonisée en Union des Comores.
- ✓ Nous suggérons que dans l'hypothèse d'une éventuelle mise en place d'un autre projet, il faudrait absolument que l'étude diagnostique soit maîtrisée de bout en bout, de sorte à mieux élaborer un projet sur des bases réalistes. Nous pensons que le développement des lignes fixes qui intègrent la téléphonie, l'internet et la télévision devrait être au centre de cet éventuel projet.

3. A l'endroit du PTF :

- ✓ Nous suggérons que dans l'hypothèse d'une éventuelle mise en place d'un autre projet, il faudrait absolument que l'étude diagnostique soit maîtrisée de bout en bout, de sorte à mieux élaborer un projet sur des bases réalistes. Nous pensons que le développement des lignes fixes qui intègrent la téléphonie, l'internet et la télévision devrait être au centre de cet éventuel projet.

