



Union des Comores

# **Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)- Comores**

## **Mise en place d'un mécanisme Institutionnel de coordination multisectorielle Pour le développement durable Commission Nationale pour le Développement Durable (CNDD)**

### **Rapport final de mission**

Kouraichi Said Hassani

Consultant

Octobre 2012

## Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Lexique</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>Remerciements</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>1. Mise en Contexte</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>2. Démarche méthodologique</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>3. Arrimage des activités réalisées avec les termes de références</b> .....           | <b>11</b> |
| <b>4. Quelques éléments d'information sur la CNDD et la SNDD</b> .....                   | <b>15</b> |
| <b>4.1 Le rôle de la CNDD dans la politique nationale de développement durable</b> ..... | <b>15</b> |
| <b>4.2 La Stratégie nationale de développement durable (SNDD)</b> .....                  | <b>17</b> |
| <b>5. Cadre juridique de la Politique nationale de développement durable</b> .....       | <b>21</b> |
| <b>6. La mission aux Comores</b> .....   | <b>22</b> |
| <b>6.1 Objet et déroulement</b> .....  | <b>22</b> |
| 6.1.1 Consultation des parties prenantes .....   | <b>23</b> |
| 6.1.2 Résultats de la consultation des parties prenantes .....                           | <b>24</b> |
| 6.1.3 Analyse des commentaires des parties prenantes .....                               | <b>26</b> |
| <b>6.2 Pistes d'interventions</b> .....  | <b>28</b> |
| <b>7. La Plateforme nationale de coordination du développement durable</b> .....         | <b>29</b> |
| <b>7.1 Caractéristiques</b> .....  | <b>29</b> |
| 7.1.1 Nature.....  | <b>29</b> |
| 7.1.2 Rôle.....  | <b>29</b> |
| 7.1.3 Tutelle institutionnelle .....   | <b>30</b> |
| <b>7.2 Structure organisationnelle de la CNDD</b> .....                                  | <b>31</b> |
| 7.2.1 Présidence de l'Union .....  | <b>31</b> |
| 7.2.2 Niveau exécutif : Secrétariat permanent.....                                       | <b>32</b> |
| <b>8. Démarche méthodologique de mise en place de la CNDD</b> .....                      | <b>37</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>8.1 Mise en place d'un Comité provisoire de coordination du développement durable (CPCDD)</b> .....  | <b>37</b> |
| <b>8.2 Cartographie des parties prenantes</b> .....   | <b>38</b> |
| 8.2.1 Les parties prenantes nationales .....  | 38        |
| 8.2.2 Les parties prenantes internationales .....   | 41        |
| <b>8.3 Identification et classement des parties prenantes</b> .....   | <b>41</b> |
| <b>8.4 Mise en place une Plateforme nationale de coordination du développement durable (CNDD) regroupant toutes les parties prenantes</b> .....     | <b>42</b> |
| 8.4.1 Critères des membres représentants des parties prenantes à la CNDD provisoire.....  | 42        |
| 8.4.2 Renforcement des capacités des membres de la CNDD.....  | 43        |
| <b>8.5 Feuille de route croisée</b> .....   | <b>44</b> |
| <b>9. Proposition d'un mécanisme de financement des coûts récurrents à la mise en place opérationnelle de la CNDD et de ses démembrements</b> ..... | <b>51</b> |
| <b>9.1 Pistes de financement interne</b> .....  | <b>52</b> |
| 9.1.1 Fonds pour la gestion de l'environnement (FGE) .....  | 52        |
| 9.1.2 Subventions des institutions financières publiques .....  | 53        |
| 9.1.3 Allocation d'un budget spécifique .....   | 53        |
| <b>9.2 Pistes de financement externe</b> .....  | <b>53</b> |
| 9.2.1 Contribution du Système des Nations Unies .....   | 54        |
| 9.2.2 Contribution des projets internationaux en cours et des Conventions .....   | 55        |
| 9.2.3 Mise en place un fonds fiduciaire pour le développement durable .....   | 55        |
| 9.3 Autres pistes .....   | 58        |
| <b>Conclusion et recommandations</b> .....  | <b>59</b> |

# Lexique

|           |  |
|-----------|--|
| ANCAR :   | Autoévaluation Nationale des Capacités À Renforcer   |
| ANSNDD:   | Atelier national sur le lancement du processus d'élaboration de la stratégie nationale de Développement Durable en Union des Comores |
| BM :      | Banque mondiale  |
| CDD-NU :  | Commission de développement durable des Nations Unies  |
| CFA :     | Conservation Finance Alliance  |
| CI :      | Conservation International   |
| CICE :    | Comité Interministériel Consultatif de l'Environnement   |
| CIDD :    | Commission Insulaire pour le Développement Durable   |
| CNCDD :   | Comité National de Coordination pour le Développement Durable  |
| CNDD :    | Commission Nationale pour le Développement Durable   |
| CNPDD :   | Commission nationale provisoire de développement durable   |
| CNUDD :   | Conférence des Nations Unies sur le développement durable  |
| COI :     | Commission de l'Océan indien   |
| CRDD :    | Commissions Régionales de Développement Durable  |
| CRDD-UA : | Commission régionale de développement durable de l'Union africaine   |
| CSDD :    | Comité stratégique développement durable   |
| CTC :     | Comité transitoire de coordination   |
| DD :      | Développement Durable  |
| DSCRIP :  | Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté   |
| ECOSOC :  | Conseil économique et social des Nations Unies   |
| FEM :     | Fonds pour l'environnement mondial   |
| FFC :     | Fonds fiduciaires pour la conservation   |
| FFEM :    | Fonds français pour l'environnement mondial  |
| FGE :     | Fonds pour la gestion de l'environnement   |
| OIF :     | Organisation Internationale de la Francophonie   |
| ONU :     | Organisation des Nations Unies   |
| OSC :     | Organisations de la société civile   |
| PEID :    | Petits États insulaires en développement   |
| PNE :     | Politique Nationale de l'Environnement   |
| PNUD :    | Programme des Nations Unies pour le développement  |
| SCRIP :   | Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté   |

SG : Secrétaire général  
SNDD : Stratégie Nationale de Développement Durable  
SNU : Système des Nations Unies  
UE : Union Européenne  
UNDAF : Plan-cadre des Nations Unies pour la Coopération au Développement  
USAID : Agence des États-Unis pour le développement international  
WWF : Fonds mondial pour la nature

## Remerciements

Nous exprimons nos remerciements aux personnes suivantes, dont leurs disponibilités, leurs conseils, leurs commentaires, ainsi que leurs contributions à ce travail ont été précieux :

### Les autorités nationales rencontrées

- Son excellence le gouverneur de l'île autonome de Ngazidja, M. Mouignibaraka Said Soilihi
- Son excellence le gouverneur de l'île autonome de Mohéli, M. Mohamed Ali Said
- Son excellence le directeur de cabinet du gouverneur de l'île autonome de Ndzouani, Dr Sounhadj Attoumane
- Son excellence le Secrétaire Général du Gouvernement, M Said Mohamed Said Ali
- Mme Chadhouliati Abdou Chakour, Commissaire à l'Environnement, à l'Urbanisme, au Développement Durable et l'Energie de l'île autonome de Ngazidja
- Mme Soifiat Tadjiddine Alfeine, Commissaire Général au Plan
- M. Mohamed Cheik Charif Abdallah, Secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'information, de la Décentralisation, chargé des Relations avec les Institutions
- Dr Abdoulhakime Allaoui, Secrétaire général du ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion sociale et de la Promotion du Genre
- M. Toulaibi M'sa Saidi, Secrétaire général du ministère de l'Emploi, du Travail, de la Formation Professionnelle et de l'Entreprenariat Féminin
- M. Nourdine Abdallah, Secrétaire général du ministère de l'Education Nationale, de la Recherche, de la Culture des Arts, chargé de la Jeunesse et des Sports,
- Aboubacar Allaoui, Directeur général de l'Environnement et des forêts, Vice-présidence, chargé du Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Energie, de l'Industrie et de l'Artisanat (VPMPEEIA)
- M. Idarousse Hamadi, Chef du service Évaluation, VPMPEEIA

### Les personnes ressources

- M. Joseph Pihl, Adjoint au Représentant résident - PNUD-Comores
- M. Youssef Mbéchézi, Assistant Représentant résident - PNUD-Comores

- Mme Fatouma Abdallah, Coordonnatrice nationale du projet CNDD
- M. Karim Ali Ahmed, Associé au Programme Environnement - PNUD-Comores
- M. Aboulhouda Youssouf, Ancien directeur général de l'environnement des Comores
- Mme Rahamata Saïd Adjibou – PNUD-Comores
- Mme Raoddah Ibrahim, adjointe à la coordonatrice nationale
- Mme Anliyat Mze Ahmed Abdallah, Associée au Programme Environnement/Réduction des Risques des Catastrophes – PNUD-Comores
- M. Moussa Bacar, chauffeur PNUD-Comores
- M. Mohamed Saïd Abdallah Mchangama, Président de la Fédération comorienne des consommateurs
- Dr Abdou Azali Hamza, fédération comorienne des consommateurs
- Dr Ouledi Ahmed, Université des Comores
- M. Claude Villeneuve, Directeur de la chaire Éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi
- M. Jacques Prescott, Professeur associé - chaire Éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi
- M. Alain-Édouard Traoré, Ministre de la Communication du Burkina Faso et Ancien Secrétaire permanent de la Commission Nationale du Développement Durable du Burkina Faso
- Mme Faouzia Abdoulhalik, Responsable de programme à l'IEPF-OIF
- M. Cheikh Fofana, Secrétaire Exécutif du Secrétariat Intérimaire du Volet Environnement du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (SINEPAD/Env)- Sénégal.
- M. Mamoudou Idrissa, Conseiller Technique au Secrétariat exécutif du Conseil national de l'Environnement pour un développement durable (SE/CNEDD) du Niger
- M. Hachime Abdérémane, Point focal national de la Convention sur la diversité biologique
- M. Saïd Ahamada, Commission de l'Océan Indien
- Dr Saïd Hassani Mohamed, Ulanga Ngazidja

# 1. Mise en Contexte

Le Plan d'Action 21 (Agenda 21) adopté à Rio en 1992 attribue un rôle de leadership au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le renforcement des capacités des pays en matière de développement durable. En vertu de l'article 38 de l'Agenda 21, le PNUD se doit d'«assumer le rôle de chef de file pour ce qui est des initiatives prises par les organismes des Nations Unies en matière de renforcement des capacités à l'échelle locale, nationale et régionale» et d'«aider les pays bénéficiaires qui en feraient la demande, à créer des mécanismes et des réseaux nationaux de coordination des activités visant à assurer le suivi de la Conférence».

Le projet «Développement des capacités de gestion de l'environnement et de coordination multisectorielle du développement durable en Union des Comores » qui a été initié par le PNUD-Comores rentre dans l'esprit de l'article 38 de l'Agenda 21. Ce projet vise plusieurs objectifs dont celui d'appuyer le gouvernement de l'Union des Comores dans la mise en place d'un mécanisme institutionnel de coordination multisectorielle du développement durable. Cette démarche devrait conduire à la création d'une Commission Nationale pour le Développement Durable (CNDD).

C'est dans ce cadre que le PNUD-Comores a confié à un consultant international, le mandat de mener une consultation en vue de la mise en place d'une Commission Nationale pour le Développement Durable (CNDD) qui pourrait par la suite se relayer dans les îles autonomes sous forme de commissions Insulaires pour le Développement Durable (CIDD).

La mise en place d'un CNDD s'inscrit également dans le cadre du Plan de mise en œuvre de Johannesburg au quel les Comores a souscrit lors du Sommet mondial sur développement durable à Johannesburg en 2002. Ce plan appelle les États à «promouvoir davantage la création ou le renforcement de conseils et de structures de coordination du

développement durable au niveau national, y compris au niveau local, afin de concentrer l'attention, à un haut niveau, sur les politiques de développement durable. Dans ce contexte, la participation de toutes les parties prenantes devrait être promue<sup>1</sup>.»

La consultation vise deux principaux objectifs :

- Développer les outils et l'approche méthodologiques
- Proposer un mécanisme pertinent et adapté au contexte actuel qui assurera la concertation et la coordination multisectorielle en vue d'adopter la démarche du développement durable.

La consultation devait, à cet effet, livrer les quatre produits principaux ci-dessous (*contrat de service n° 2011/026*):

- *Étude d'impacts de la CNDD dans le contexte des Comores, incluant une analyse des synergies et complémentarités par rapport aux plateformes existantes ainsi que le cadre institutionnel et systémique de la CNDD et ses démembrements*
- *Proposition partagée d'un mécanisme de financement des coûts récurrents à la mise en place opérationnelle de la CNDD et de ses démembrements*
- *Feuille de route pour la mise en place de la CNDD incluant un guide méthodologique précisant les actions à mener et l'approche méthodologique à différentes étapes du processus*
- *Mission de 15 jours aux Comores*
- *Un rapport final de la mission incluant les différents produits et résultats escomptés de la mission*

Trois rapports d'étape correspondant aux trois premiers produits attendus tels que mentionnés ci-dessus ont été transmis au PNUD.

---

<sup>1</sup> Plan de mise en œuvre de Johannesburg, article 165, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/94/PDF/N0263694.pdf?OpenElement>

Le présent rapport fait office de rapport final de la mission (quatrième produit attendu), conformément à l'entente contractuelle n° 2011/026. Il intègre les résultats de la mission de 25 jours, soient 15 jours prévus initialement, additionnés de 10 jours supplémentaires, à la demande de M. Joseph PIHI, Adjoint au Représentant Résident du PNUD à Moroni).

## 2. Démarche méthodologique

La démarche poursuivie dans la réalisation de cette consultation se présente en plusieurs étapes :

- Prise de connaissance de la documentation existante sur la coordination multisectorielle de développement durable transmise par la coordination nationale
- Complément d'information par certains contacts avec des personnes ressources ayant travaillé dans les dossiers environnementaux et développement durable des Comores
- Recherche Internet d'informations existantes pour les Comores sur le sujet
- Revue documentaire de structures de coordination du développement durable dans certains pays du monde.
- Prise de contact avec certains experts internationaux en développement durable ou ayant travaillé dans la mise en place des structures institutionnels de coordination du développement durable dans différents pays (voir chapitre *Remerciements*).
- Élaboration et transmission de trois rapports d'étapes au PNUD
- Réalisation d'une mission de 15 jours sur le terrain, qui a été prolongée de 10 jours supplémentaires sur place, à la demande de M. Joseph PIHI, Représentant Résident adjoint du PNUD-Comores
- Rédaction du rapport final, intégrant les résultats de la mission de 25 jours aux Comores.

### 3. Arrimage des activités réalisées avec les termes de références

La réalisation de cette consultation s'est déroulée dans le souci d'assurer en tout temps le cadrage des travaux avec les termes de références (TDRs).

À cet effet, au regard des résultats attendus tels que définis dans les TDRs, nous avons et transmis trois rapports d'étapes en conformité avec *contrat de service n° 2011/026*.

Cette démarche est illustrée dans le tableau synthèse ci-dessous (Tableau 1). Pour chaque activité prévue dans les TDRs (Colonne 1), nous avons mis en évidence sa réalisation (Colonne 2) et le produit livrable correspondant à la lumière du *contrat de service n° 2011/026* (Colonne 3).

Tableau 1 : Cadrage des réalisations avec les termes de références

| Activités prévues dans les TDRs   | Réalizations  | Documents livrables déposés   |
|---|---|---|
| Évaluation des contraintes et lacunes au fonctionnement des structures nationales de coordination antérieures comme le CICE et la CNDD  | <p>Situation du projet dans son contexte : Rappel des cadres international et national dans lesquels s'inscrit le projet</p> <p>Prise de connaissance et analyse des structures antérieures de coordination nationale; Mise en évidence des lacunes de fonctionnement et des contraintes à la réalisation; Mise en perspective du cas des Comores avec la situation au niveau international (en Afrique et dans le monde)</p> | <p>Rapport d'étape 1 : <i>Étude d'impacts de la CNDD dans le contexte des Comores, incluant une analyse des synergies et complémentarités par rapport aux plateformes existantes ainsi que le cadre institutionnel et systémique de la CNDD et ses démembrements.</i></p> |
| L'évaluation des impacts de la CNDD, des CIDD incluant une analyse des synergies et complémentarités par rapport aux plateformes existantes ainsi que le cadre institutionnel et systémique de la CNDD et ses démembrements | <p>Rôle et pertinence de la CNDD dans la démarche de développement durable des Comores (dynamique de concertation nationale, cohérence de l'action gouvernementale); Mise en évidence du rôle de la CNDD dans l'élaboration et la mise en œuvre de la SNDD; Structure organisationnelle de la CNDD et de ses démembrements; Représentation</p>  |   |

| Activités prévues dans les TDRs                       | Réalizations   | Documents livrables déposés  |
|---|--|--|
|   | schématique de la CNDD; Contexte systémique (international et national).   |  |
| Propositions pour l'ancrage institutionnel de la CNDD | Proposition de l'ancrage institutionnel et d'un mécanisme de coordination stratégique  |  |
| Cartographie des acteurs et des parties prenantes     | Cartographie des parties prenantes à trois niveaux, en regard des cadres de références internationales; Approche méthodologique de détermination des membres de la CNDD et des CIDD; Démarche de mise en place de la CNDD et des CIDD; Feuille de route intégrant à la fois la CNDD et la SNDD | Rapport d'étape 2 : <i>Feuille de route pour la mise en place de la CNDD incluant un guide méthodologique précisant les actions à mener et l'approche méthodologique à différentes étapes du processus</i> |

| Activités prévues dans les TDRs   | Réalizations   | Documents livrables déposés  |
|---|--|--|
| L'évaluation des impacts de mise en œuvre de la SNDD                          | Rappel de ce qu'est une SNDD et des engagements internationaux sur sa mise en place ; Rôle de la SNDD dans la cohérence des politiques, plans et programmes ; Pertinence dans le contexte des Comores ; Introduction du processus de revue par les pairs de la SNDD pertinence du processus pour la démarche de développement durable. | <i>Pré-rapport final.</i>  |
| Évaluation des impacts (budgétaires, organisationnels, financiers) de la CNDD | Rappel du cadre budgétaire régissant la coordination et le fonctionnement de la CNDD   | Rapport d'étape 3: <i>Proposition partagée d'un mécanisme de financement des coûts récurrents à la mise en place opérationnelle de la CNDD et de ses démembrements</i> |
| Conception d'un mécanisme de financement durable                              | Proposition de pistes (internes et externes) pour un financement récurrent de la CNDD en qualité d'institution intégratrice des politiques et programmes de développement nationaux à travers l'élaboration et la mise en œuvre de la SNDD   |  |

## 4. Quelques éléments d'information sur la CNDD et la SNDD

La CNDD est au centre d'un ensemble de cadres institutionnels nationaux et internationaux qui agissent en synergie sur la base des cadres d'action qui les régissent et de planifications stratégiques à tous les niveaux. Dans le cas de l'Union des Comores, la CNDD constitue une étape majeure de la feuille de route de la politique nationale de développement durable. En effet, le *Manifeste pour un développement vert*, adopté par le gouvernement de l'Union et la système des Nations unies en 2011 (Manifeste d'Itsandra), prévoit la *Mise en place d'un processus de planification à parties prenantes multiples [...] en charge de la coordination du processus et des groupes de travail politiques et techniques, sous l'autorité directe du Président de l'Union*. Cette structure devrait être logiquement la CNDD, puisque le rôle qui lui est attribué est celui d'une CNDD.

### 4.1 Le rôle de la CNDD dans la politique nationale de développement durable

La CNDD représente un organe institutionnel incontournable dans la politique nationale de développement durable. C'est la structure qui anime la démarche gouvernementale de développement durable et qui assure les liens fonctionnels avec les instances infra nationales (îles et collectivités locales) et avec les cadres institutionnels internationaux représentés par la Commission de développement durable des Nations Unies (CDD-NU) qui agit sous tutelle du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC).

Les principaux rôles de la CNDD est d'aider les gouvernements dans la prise de décisions et dans l'élaboration des politiques, dans une perspective d'intégration de l'action économique, sociale et environnementale. Elle devrait favoriser une meilleure

coordination de la politique gouvernementale de développement durable et veiller à l'application au niveau national des accords internationaux liés au développement durable dans une approche participative intégrant toutes les parties prenantes. Elle permet une participation concrète de tous les acteurs à la prise de décision gouvernementale. Ainsi, la CNDD devrait faciliter la participation et la coopération de la société civile, des acteurs économiques et des paliers de gouvernements (Union et îles) pour le développement durable.

Une CNDD fonctionnelle pour l'Union des Comores devrait avoir la capacité légale, humaine et financière permettant de gérer les arbitrages et les antagonismes entre les ministères et de formuler des avis documentés aux différents paliers de gouvernement du pays afin les aider à la prise de décision éclairée en regard des principes de développement durable. De ce fait, la CNDD joue un rôle majeur dans la cohérence de l'action gouvernementale de développement durable. La CNDD constitue l'instance qui coordonne le processus d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de renouvellement de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD). À ce titre, elle représente une structure de fédération des institutions gouvernementales et non gouvernementales et par le fait même elle permet l'intégration des stratégies sectorielles liées à ces institutions.

La CNDD est donc une structure qui concourt à favoriser la convergence de toutes les structures intervenant dans les dimensions du développement durable au niveau national, à promouvoir le développement d'une culture de développement durable au sein de la société comorienne et à diffuser les bonnes pratiques de DD à tous les niveaux. La CNDD contribue à l'organisation de la démarche de manière à mieux atteindre les objectifs poursuivis. Elle sera le moteur de la cohérence nationale et du progrès en développement durable de l'Union des Comores.

La CNDD est en interaction avec un ensemble de mécanismes qui peuvent être représentés par le model organisationnel illustré par la Figure 1 ci-après (Organisation des cadres institutionnels pour le développement durable).

Le fonctionnement de la CNDD doit être guidé par une stratégie axée sur la collaboration entre les différentes parties prenantes. Les avantages d'une stratégie de collaboration sont nombreuses notamment la réduction des coûts liés à la duplication et au chevauchement des actions. (Institut of public administration, 2012). La collaboration favorise la réalisation de projets permettant de répondre à des besoins communs.

Le projet le plus englobant lié à la démarche collaborative incarnée par la CNDD est l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD).

## **4.2 La Stratégie nationale de développement durable (SNDD)**

La première mission de la CNDD devrait être l'élaboration la Stratégie nationale de développement durable (SNDD). La SNDD représente la mission principale de la CNDD puisqu'elle constitue le cadre d'intervention en développement durable pour le pays.

La SNDD constitue donc un cadre de référence pour une prise de décision éclairée au regard des principes de développement durable. Elle engendre une dynamique concertée favorisant la conciliation entre l'État, les différents paliers de gouvernance et les acteurs de la société. C'est un outil de convergence et de synergie des politiques et planifications sectorielles. Sa mise en œuvre s'inscrit dans un processus inclusif et englobant permettant d'éviter le travail en silo et les chevauchements des investissements.

Une SNDD devrait être fondée sur un ensemble de principes fondamentaux qui sont les suivants<sup>2</sup> :

- Une vision commune et à long terme assortie d'objectifs stratégiques réalisables, mesurables et limités dans le temps

---

<sup>2</sup> Adapté de *European Sustainable Development Network*

- Un engagement au plus haut niveau de l'État, capable de mobiliser et d'influencer l'ensemble des institutions gouvernementales
- Une approche intégrée à l'égard des dimensions économiques, sociales et environnementales tant à l'échelle organisationnelle qu'à l'échelle opérationnelle
- Interaction avec les paliers infra et supra nationaux, créant des liens fonctionnels entre les différentes échelles de gouvernance
- Une approche participative et transparente intégrant l'ensemble des parties prenantes
- Des mécanismes efficaces de coordination, de suivi et d'évaluation
- Des mécanismes de renforcement des capacités des acteurs

Une SNDD devrait exprimer, dans un processus participatif, la vision, les orientations et les objectifs à long terme de la société sur le développement économique, le bien être des individus et l'équité sociale et sur la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Elle devrait en outre prévoir des mécanismes d'évaluation des progrès réalisés dans une perspective d'amélioration continue. La mise en œuvre d'une est un processus d'apprentissage permanent.

Dans cette perspective, la SNDD assure la cohérence de l'action gouvernementale et l'intégration des politiques, programmes et plans sectorielles dans une vision commune de développement durable. Elle guide la coordination des actions et facilite la prise de décision par un meilleur arbitrage des enjeux intersectoriels (OIF, 2007).

Dans le contexte institutionnel des Comores, où les îles disposent d'une autonomie et des compétences décisionnelles dans certains secteurs du développement, la SNDD devrait être un instrument d'accompagnement des acteurs locaux et régionaux à structurer leurs programmes et leurs plans de développement en cohérence avec les orientations stratégiques nationales.

L'élaboration de la SNDD devra reposer sur les stratégies et plans existants, en conservant les éléments qui s'inscrivent dans la vision et les engagements internationaux

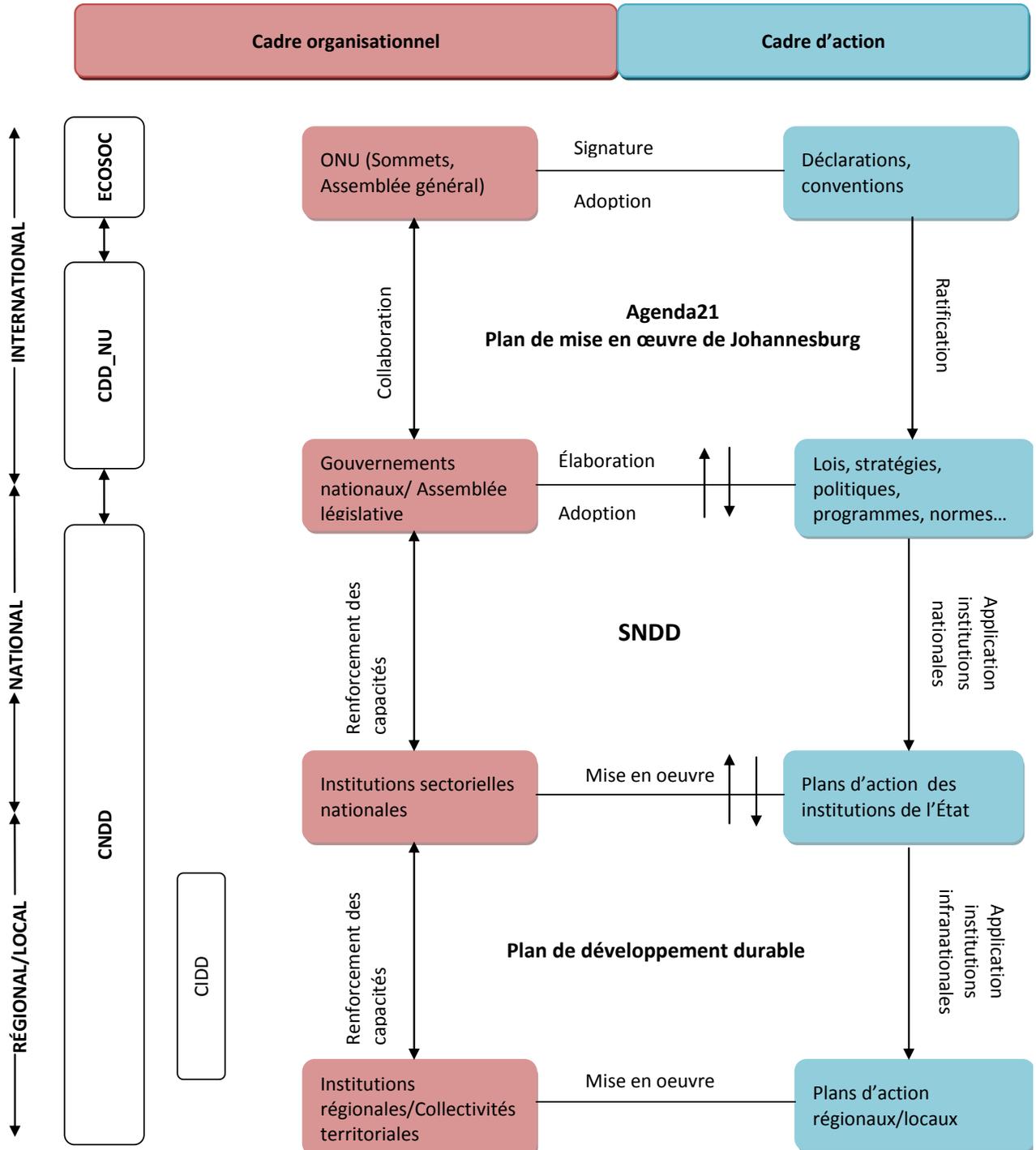
du pays en matière de développement durable, et en y introduisant les changements adéquats pour l'amélioration et l'harmonisation stratégique globale. Il s'agit de repérer des lacunes, de créer les synergies et de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation unique. Elle ne doit donc en aucun cas apparaître comme une couche politique nouvelle qui s'imposerait aux autres politiques. (OIF, 2007).

C'est ainsi que la SNDD devrait créer la convergence avec la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté pour constituer un mécanisme de planification stratégique unique pour le développement durable des Comores.

Enfin, la politique de développement durable dans son ensemble devrait être appuyée par un cadre légale, sous-forme d'une Loi sur le développement durable.

La figure 1 ci-après illustre le cadre institutionnel de la CNDD et de la SNDD.

Figure 1. ORGANISATION DES CADRES INSTITUTIONNELS POUR LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



# 5. Cadre juridique de la Politique nationale de développement durable

De façon générale, les mandats des institutions gouvernementales sectorielles (ministères et autres) sont régis par un texte de loi ou un décret d'une institution de haut niveau qui décrit la mission de chacune des institutions. De la même façon, de donner aux ministères sectoriels des mandats souscrits par des instruments législatifs, la politique gouvernementale de développement durable devrait être encadrée par un instrument législatif sous-forme d'une loi qui donnera le mandat au Gouvernement dans son ensemble de mettre en œuvre la démarche de développement durable sur la base des principes de développement durable qui seront énoncés par cette loi. Ceci afin d'assurer la légitimité et de susciter l'engagement de toutes les institutions gouvernementales et des parties prenantes en faveur du développement durable.

La loi relative au développement durable énoncera la création de la CNDD présentera les grandes lignes de sa mission notamment l'élaboration et le suivi de la SNDD. La loi précisera les modalités d'intervention de la CNDD et l'obligation des institutions étatiques à solliciter l'avis de cette structure, quant à la prise en compte des principes de développement durable dans leurs activités structurantes (ex : loi, stratégie, politique). Un décret présidentiel pourra venir préciser l'organisation, les modalités de fonctionnement, le profil et la qualité des membres.

La loi énoncera les principes de développement durable qui viendront baliser l'action gouvernementale et qui devront être prise en compte dans toutes les décisions et actions structurantes. Elle annoncera les mécanismes d'élaboration de mise en œuvre d'évaluation et de renouvellement de la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD). Elle prévoira l'identification d'indicateurs pour suivre le développement durable de la société et la réalisation des objectifs de la SNDD.

La loi devra définir les responsabilités des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales et instaurer des mécanismes de reddition de comptes. Ainsi la Loi devra instituer l'obligation de la participation de la société civile à la prise de décision en matière de développement durable et à la définition des grands enjeux et des orientations de la politique nationale de développement.

La loi devrait aussi prévoir des modalités de renforcement des capacités des parties prenantes en vue de mieux comprendre les principes de développement durable et de mieux jouer leur rôle dans la démarche de développement durable.

## 6. La mission aux Comores

La mission aux Comores a duré 25 jours. En effet, au cours des 15 jours prévues initialement, il n'a pas été possible de rencontrer toutes les parties prenantes souhaitées, à cause notamment des problèmes de vols entre les îles. Sur demande du Représentant résident adjoint du PNUD, la mission a été prolongée de 10 jours pour pouvoir s'y rendre dans les îles et rencontrer les parties prenantes locales.

### 6.1 Objet et déroulement

L'Objet de la mission sur le terrain est de valider auprès des parties prenantes l'approche méthodologique proposée pour la mise en place d'une structure de coordination, adaptée au contexte des Comores, qui assurera la concertation et la coordination multisectorielle de la démarche du développement durable.

La mission comportait deux phases :

- Une phase diagnostic a consisté à prendre connaissance et à analyser les structures actuelles de coordination accés sur le développement durable au niveau nationale. Il s'agit plus particulièrement du dispositif de suivi de la DSCRP et de la CNDD Zone côtière en place depuis 2008. Cette phase nous permis d'apprécier les limites et les forces liées à la mise en place et au fonctionnement des dispositifs existants.

- Sur la base des informations recueillies dans la phase «Diagnostic», il a été possible d'élaborer des pistes d'amélioration possible, en vue de concevoir un mécanisme institutionnel efficace et pertinent de coordination multisectorielle du développement durable, ainsi qu'une feuille route pour la réalisation processus.

Le diagnostic s'est fait sur la base de rencontre avec les parties prenantes tant gouvernementales aux niveaux insulaire et de l'Union, que des organismes de la société civile.

### **6.1.1 Consultation des parties prenantes**

Nous avons rencontré un certain nombre de parties prenantes essentielles en vue de les consulter sur le processus de mise en place de la plateforme de coordination. Ces consultations se faisaient de deux façons :

- Des rencontres individuelles avec les institutions gouvernementales de l'Union et des îles autonomes
- Des réunions/ateliers regroupant des représentants de la société civile et des départements ministériels sectoriels, tant au niveau de l'union qu'au niveau des îles

Les rencontres se faisaient au plus haut niveau (Secrétaire général).

#### a) Rencontre des institutions nationales

- Vice présidence en charge du Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Energie, de l'Industrie et de l'Artisanat
- Commissariat général du Plan
- Secrétaire Général du Gouvernement
- Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion sociale et de la Promotion du genre
- Ministère de l'Éducation Nationale, de la recherche, de la Culture et des Arts, chargé de la Jeunesse et des Sports

- Ministère de l'Emploi, du Travail, de la Formation professionnelle et de l'Entreprenariat féminin
- Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation, chargé des Relations avec les institutions
- Gouverneur de Ngazidja
- Directeur de cabinet du Gouverneur d'Anjouan
- Gouverneur de Mohéli

b) Rencontres de la société civile

- Atelier avec les départements sectoriels du gouvernement et des représentants de la société civile de l'île autonome de Ngazidja
- Atelier avec les départements sectoriels insulaires et des représentants de la société civile de l'île autonome d'Anjouan
- Atelier Départements sectoriels insulaires et des représentants de la société civile de l'île autonome de Mohéli
- Rencontre avec les membres de la Fédération des consommateurs des Comores (FCC)
- Rencontre avec le Collectif des associations des jeunes comoriens
- Rencontre avec l'ONG Ulanga Ngazidja

c) Rencontre avec les partenaires internationaux

- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
- Agence française pour le développement (AFD)

### **6.1.2 Résultats de la consultation des parties prenantes**

Il est ressorti, à travers les discussions, plusieurs propositions couvrant les aspects liés au rôle de la structure de coordination, à l'ancrage institutionnelle, à sa capacité d'action, à la crédibilité et à la légitimité de la structure, ainsi qu'au mandat prioritaire qu'elle devrait se donner. Les propositions exprimées sont résumées ci-dessous :

#### a) Organisation et fonctionnement

- La structure de coordination multisectorielle devrait permettre de donner un contenu au *Manifeste pour un développement vert* entériné par le chef de l'État en décembre 2011, qui stipule notamment la mise en place d'une plateforme de coordination à parties prenantes multiples
- La structure doit être institutionnalisée par une Loi
- Avoir une bonne représentativité (représentativité équilibrée) de la société civile
- Impliquer les îles dans le processus
- La structure doit créer des mécanismes qui renforcent l'*Unification* des îles (faire disparaître la mer qui sépare les îles)
- Associer étroitement les parties prenantes dans la mise en place de la structure de coordination
- La structure doit être sous tutelle du Président de l'Union
- Une personne provenant de la société civile devrait être choisie à la tête du secrétariat exécutif
- Le rattachement à la présidence ne doit pas être seulement d'ordre administratif, mais intégré pleinement à la prise de décision
- Renforcer les capacités des parties prenantes (comprendre la CNDD et SNDD)
- Renforcer les institutions concernées pour mieux assumer leurs rôles et leur leadership
- Ne pas mettre trop de tête, au risque de négliger l'opérationnel
- La présidence pourrait jouer un rôle symbolique, mais il faut mettre l'accent sur l'opérationnelle
- Le mécanisme doit être pérenne
- Mettre en place une structure opérationnelle efficace, mais non pas une structure de façade
- La structure doit être dynamique mobilisante et mobilisable, capable de placer le développement durable au-delà de la frontière environnementale
- Structure doit pouvoir et savoir aider à la décision
- La structure doit être encrée à la prise de décision au plus haut niveau de l'État
- La structure doit être indépendante et intégrer les partenaires internationaux

- La structure doit être un mécanisme qui oblige le gouvernement à prendre en compte le développement durable dans son action
- Organiser les ONG, car ils sont multiples, mais ne sont pas structurés et ne fonctionnent pas normalement
- Il faut une implication directe du président de l'Union
- La structure devrait être coordonnée par un organisme non gouvernemental
- La structure doit créer une bonne dose de confiance au sein de la population
- La mission doit être définie clairement
- Le gouvernement devrait apprendre à travailler avec cette structure
- Créer un système d'information efficace
- Un secrétariat assuré par le Plan et 3 ministères clés pour donner une originalité à cette structure
- La structure doit se détacher d'un ministère sectoriel

#### b) Mandats prioritaires

- Définir une vision du DD
- Faire un travail fort de sensibilisation et d'appropriation par les autorités
- Définir une stratégie de communication
- La CNDD doit piloter le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la SNDD
- Présenter un scénario au gouvernement sur la prochaine SCRP : transition de la DSCRP vers une SNDD pour 2014
- Prioriser la Sensibilisation de la population profonde et non pas seulement celle des capitales
- Définir un cadre efficace de concertation

### 6.1.3 Analyse des commentaires des parties prenantes

Les commentaires exprimés par les parties prenantes peuvent se résumer globalement en trois catégories :

#### a) Au niveau institutionnel

Une structure fonctionnelle, dynamique, crédible et légitime. Elle doit être sous-tutelle du chef de l'État, afin d'avoir une réelle influence à la prise de décision gouvernementale. Le centre opérationnel devrait être sous la responsabilité d'une personne issue de la société civile afin de créer un climat de confiance au sein de la population.

b) Au niveau légal

La structure devrait prendre racine sur une base légale dans le cadre d'une loi qui encadre la démarche nationale de développement durable (loi sur le développement durable).

c) Au niveau des priorités

La structure devrait se pencher prioritairement sur la définition d'une vision commune et partagée du développement durable aux Comores, afin que tout le monde soient sur la même longueur d'onde.

Elle doit mettre l'emphase sur l'élaboration de la SNDD et accorder une attention particulière à la stratégie de communication auprès du publique et au renforcement du plaidoyer auprès des autorités politiques.

## 6.2 Pistes d'interventions

Suite à la consultation des principales parties prenantes, il a été convenu d'orienter cette démarche vers la mise en œuvre du Manifeste d'Itsandra sur le partenariat pour le développement vert des Comores adopté en décembre 2011 par le gouvernement de l'Union des Comores et ses partenaires. Il s'agit d'un document d'orientation qui balise le chemin qui devrait mener les Comores à un développement verte, juste et équitable dans les prochaines années. Ce manifeste prévoit entre autres la «Mise en place d'un processus de planification à parties prenantes multiples, à travers la création d'une plateforme nationale de développement vert en charge de la coordination du processus et des groupes de travail politiques et techniques, sous l'autorité directe du Président de l'Union».

Il est tout à fait logique et cohérent que cette plateforme à multiples parties prenantes soit interprétée comme étant la Commission nationale de développement durable (CNDD), compte tenu du rôle de coordination qui lui est attribué par le Manifeste. La CNDD devra donc logiquement assumer le rôle de coordination de la mise en œuvre du Manifeste d'Itsandra.

De ce fait, les engagements exprimés par le gouvernement des Comores et ses partenaires doivent être déclinés en orientations et objectifs dans la Stratégie nationale de développement durable.

Les chapitres qui suivent proposent un mode d'organisation, une démarche méthodologique pour la mise en place de la structure de coordination qui agira à titre de CNDD et une feuille de route pour accompagner le processus. Ces propositions sont établies à la lumière des préoccupations et des commentaires des parties prenantes rencontrées.

# 7. La Plateforme nationale de coordination du développement durable

La plateforme de coordination du développement durable (ou du développement vert), telle que annoncée par le Manifeste d’Itsandra agira à titre de Commission nationale de développement durable (CNDD) et assumera le rôle d’une telle structure qui est de piloter la démarche nationale de développement durable.

## 7.1 Caractéristiques

La CNDD devrait être instituée par une loi encadrant la démarche nationale de développement durable. Son organisation et fonctionnement devraient être précisés par un décret en conseil des ministres.

### 7.1.1 Nature

Il s’agit d’une structure mixte regroupant des représentants gouvernementaux, des sociétés d’État, du secteur privé, des îles autonomes, du parlement, des collectivités locales et des représentants de la société civile. Elle est dotée d’un secrétariat permanent et des comités sectoriels.

### 7.1.2 Rôle

- Coordonner la démarche de développement durable du pays, notamment l’élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie nationale de développement durable

- Veiller à ce que les décisions structurantes des ministères sectoriels et du gouvernement dans son ensemble prennent en compte les principes de développement durable
- Conseiller le gouvernement et la présidence sur les questions liées au développement durable
- Assurer la cohérence de l'action gouvernementale en développement durable par l'intégration des politiques et stratégies sectorielles et la synergie des structures intersectorielles
- Favoriser la participation des acteurs de la société civile au processus décisionnel
- Renforcer la capacité des parties prenantes à mieux intégrer les dimensions du développement durable à toutes les échelles du processus décisionnel
- Favoriser le développement d'une culture de développement durable au sein de la société comorienne
- Favoriser la synergie des accords multinationaux
- Favoriser la cohérence des actions des partenaires internationaux avec la démarche nationale de développement durable

### 7.1.3 Tutelle institutionnelle

Un engagement politique soutenu par les plus hautes autorités du pays et un rattachement hiérarchique du cadre de DD au plus haut niveau politique constituent deux conditions essentielles au succès d'une démarche nationale de DD.

Le manifeste d'Itsandra recommande que la structure de coordination soit placée sous tutelle du Chef de l'État :

*Mise en place d'un processus de planification à parties prenantes multiples [...] en charge de la coordination du processus et des groupes de travail politiques et techniques, sous l'autorité directe du Président de l'Union.*

En effet, l'appropriation par le Chef de l'État donnerait plus de légitimité et de visibilité à la structure. Celui-ci a le pouvoir de favoriser l'engagement à long terme de toutes les

parties prenantes, de procéder au besoin à des arbitrages entre les ministères sectoriels et les acteurs économiques, politiques et sociaux.

À titre d'exemple, chez 66 % des États membres de la Francophonie, la démarche de DD est rattachée aux plus hautes autorités (Roi, Président, Vice-Président, Premier Ministre, Conseil des ministres).

Pour assurer la légitimité et le pouvoir d'influence de la CNDD, sa tutelle institutionnelle devrait être assumée par le Président de l'Union des Comores.

## **7.2 Structure organisationnelle de la CNDD**

La Plate forme nationale de coordination du développement durable, communément appelé CNDD, peut être structurée selon quatre niveaux :

- Niveau exécutif : Secrétariat permanent
- Niveau décisionnel (prise de décision) : Président de l'union
- Niveau opérationnel (préparation à la prise de décision/application des décisions):  
Forum des SG
- Niveau sociétal (aide à la prise de décision) : Forum des parties prenantes

### **7.2.1 Présidence de l'Union**

Le président de l'Union assure le rôle de président de la CNDD. Il entérine les décisions prises par le forum des parties prenantes. Il veille à la cohésion des parties prenantes et au bon fonctionnement de la CNDD. Il veille à ce que les décisions de la CNDD soient prise en compte le plan d'action gouvernemental et dans les planifications des ministères sectoriels. Le président délègue le secrétariat exécutif toutes les taches liés aux opérations de la CNDD et ses démembrements, ainsi le suivi à faire auprès des membres.

## 7.2.2 Niveau exécutif : Secrétariat permanent

Le secrétariat permanent est l'organe exécutif de la structure. Relevant du Chef de l'État, il garantit la cohésion de l'ensemble de l'organisation, assure le lien avec la présidence, convoque et anime les réunions, élabore l'ordre du jour, rédige les procès verbaux et s'occupe des relations avec les partenaires nationaux et internationaux.

Son rôle est aussi d'assurer le suivi des décisions prises en Assemblée et coordonner les travaux des groupes de travail techniques et sectoriels. Il s'assure de la cohérence des activités des ministères eu égard aux objectifs stratégiques de développement durable et propose les ajustements nécessaires le cas échéant.

Le secrétariat permanent devrait être le point focal national de toutes les conventions internationales signées et ratifiées par le pays. Il assure, en collaboration avec le (ou les) ministère(s) concerné(s), le suivi des conventions au niveau national et au niveau international.

Le secrétariat permanent soumet au préalable les rapports de mise en œuvre et les communications relatives aux conventions à l'Assemblée générale pour validation.

Le secrétariat permanent pilotera la rédaction des communications destinées aux instances de développement durable des Nations Unies.

### **a) Le secrétaire exécutif**

Le secrétaire exécutif est la personne qui coordonne le secrétariat permanent. Il devrait être un expert reconnu en développement durable nommé par le chef de l'État, sur proposition du comité stratégique. Le coordonnateur devrait être un expert reconnu en développement durable nommé par le chef de l'État. Il doit détenir une expérience profonde de plus de 10 ans des enjeux sociaux, économiques et environnementaux des Comores et du contexte institutionnel national et international.

Pour renforcer la crédibilité de l'institution de coordination, le secrétaire permanent devrait **provenir de la société civile**.

Le mandat du secrétaire exécutif portera sur plusieurs aspects parmi lesquels:

- Assister le forum des SG dans ses travaux et en faire rapport à l'Assemblée général
- Assumer le rôle de secrétaire pour chacune des groupes de travail techniques sectoriels et en faire rapport au forum des SG et à l'Assemblée générale
- Assister les ministères et les autres parties prenantes dans leurs actions en faveur du développement durable, notamment la mise en cohérence des activités politiques et stratégies sectorielles avec la stratégie nationale de développement durable
- Assurer le suivi des indicateurs de performance en développement durable, de leur mise à jour et de leur évolution
- Assurer un rôle de formateur des membres de la CNDD en vue de les outiller dans la prise de décision
- Veiller à élaborer des outils d'accompagnement des parties prenantes dans la mise en œuvre de la SNDD
- Faire rapport au Chef de l'État des travaux et décisions de la CNDD.

Le secrétaire exécutif tentera ainsi de donner des fondements du développement durable aux décisions prises, tout en assurant que les acteurs comprennent les points de vue utilisés et que leurs représentations soient valorisées dans le processus de prise de décision de la CNDD. Il assurera le lien entre la CNDD et la Présidence, informera régulièrement la présidence sur l'état du processus de mise en œuvre de la démarche nationale de DD et par conséquent assumera le rôle de Conseiller du Chef de l'État dans ce dossier.

***b) Les groupes de travail techniques sectoriels (GTTS)***

Les GTTS sont formées à la demande du secrétariat permanent pour réaliser des études ou traiter des questions spécifiques. Ils sont constitués de membres de la CNDD et de personnes ressources qui détiennent une expertise technique reconnue des sujets abordés.

Les GTTS peuvent être constitués sur la base des axes stratégiques de DD. Par exemple, les grands axes du Manifeste d'Itsandra, celles de la SCRIP devraient être reprises dans la SNDD. Des GTTS peuvent aussi être formés pour la synergie des conventions internationales et la coordination des bailleurs de fonds.

Par ailleurs, l'Autorité nationale désignée (AND) pour le MDP, devrait faire l'objet d'un GTTS institué au sein de la CNDD.

Les GTTS devrait être placés sous tutelle du secrétaire permanent et coordonnés par le ministère sectoriel en charge du ou des dossiers couverts par le GTTS. Ce ministère devrait assurer la présidence et le secrétariat du groupe.

***c) Le comité aviseur***

Le secrétaire exécutif pourrait instituer un comité aviseur mixte interministériel qui l'assisterait dans ses activités. Le comité aviseur aura comme rôle de donner un avis sur les sujets qui seront mis à l'ordre du jour au forum des parties prenantes (assemblée générale), ainsi que sur les activités relatives à l'organisation et au fonctionnement de la structure. Le comité aviseur pourrait être appelé à se prononcer dans dossiers ad-hoc de niveau national et international. Ce comité, présidé par le secrétaire exécutif pourrait intégrer les institutions clés suivantes:

- Le SG de la présidence de l'Union
- Le SG du gouvernement
- Commissariat général du Plan
- Un représentant des administrations centrales insulaires,
- Un représentant de la société civile
- Un représentant du Système des Nations Unies aux Comores

***d) Niveau stratégique décisionnel : Forum des SG***

Le Forum des SG, présidé par le Secrétaire général du gouvernement (SGG) est l'interface entre la CNDD et le gouvernement. Sous l'égide du SGG, les membres du Forum des SG veillent à la prise en compte des délibérations de la CNDD dans les décisions majeures des ministères sectoriels. Il assure ainsi la cohérence des plans d'actions ministériels avec la stratégie nationale de développement durable (SNDD) et les décisions de la CNDD. Le Forum des SG devra acheminer au secrétaire de la CNDD, par le biais du SGG, les projets de documents stratégiques gouvernementaux (loi, politique, stratégie, rapport, décret, arrêté, etc.) qui devront faire l'objet d'analyse et recommandation par la CNDD, en regard des obligations légales qui seront adoptées sur le développement durable. Le Forum des SG pourrait être assisté dans ses travaux par le secrétariat permanent de la CNDD.

***e) Niveau sociétal : Forum des parties prenantes***

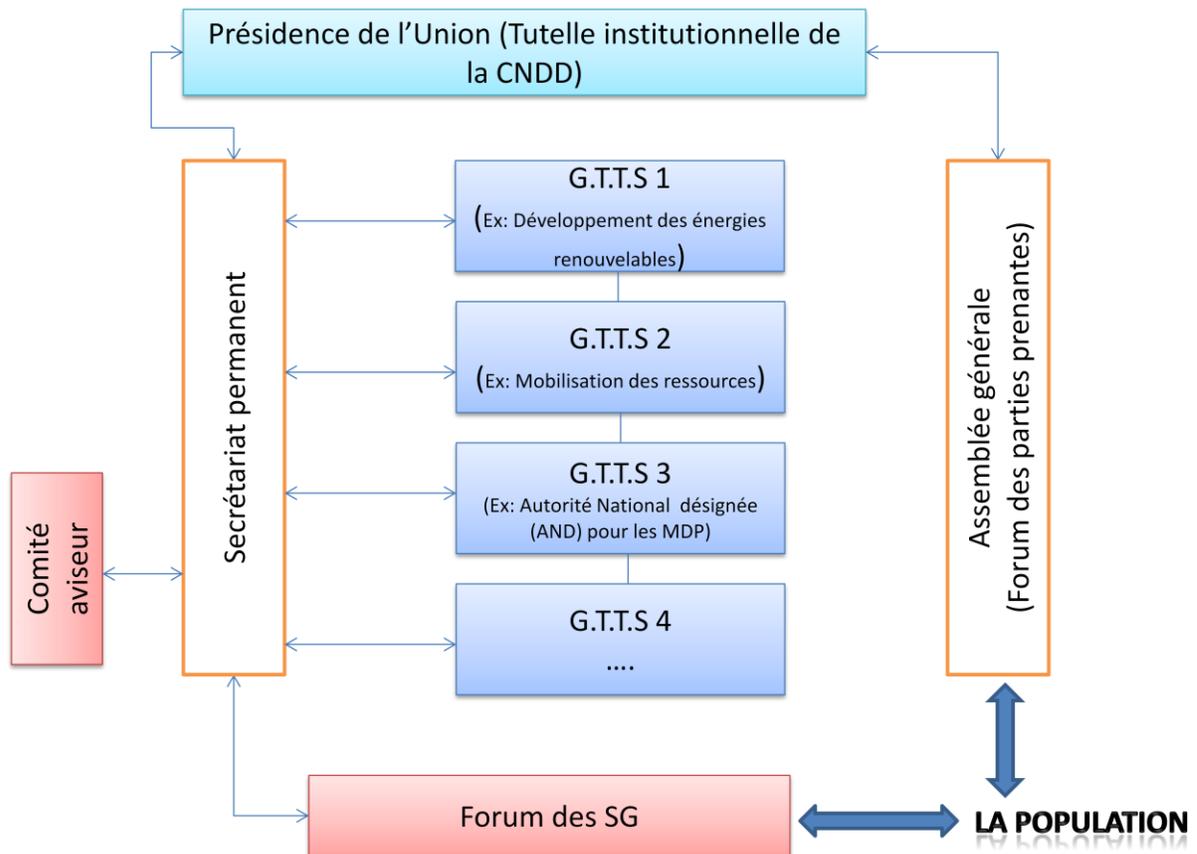
Les membres de la CNDD doivent représenter les parties prenantes qui reflètent toutes les facettes de la société, afin de s'assurer que toute la société comorienne soit représentée dans la démarche. Différents niveaux de parties prenantes doivent être représentés :

- les instances gouvernementales (représentées par le forum des SG)
- Les administrations insulaires
- les sociétés d'États
- la société civile incluant la représentation des neuf grands groupes énoncés dans l'Agenda 21 de l'ONU
- Les partenaires internationaux

Le forum des parties prenantes constitue l'Assemblée générale de la CNDD. L'Assemblée générale de la CNDD est l'organe délibératif. Elle se réunit en général sur une base régulière déterminée par décret ou sur convocation extraordinaire du président. Elle a les prérogatives pour adopter des résolutions, valider les rapports de mise en

œuvre, émettre des avis sur les grandes décisions et sur les actions structurantes des ministères et autres organismes, définir les orientations générales et évaluer les progrès à l'égard des indicateurs de développement durable. L'Assemblée générale est présidée par le Président de l'Union, ou son représentant, assisté du secrétaire exécutif de la CNDD et du SGG.

**Représentation schématique de la Plateforme de la Commission nationale du développement durable (CNDD)<sup>3</sup>**



<sup>3</sup> Les groupes de travail techniques sectoriels (GTTS) sont représentés, à titre indicatif, dans le schéma

# 8. Démarche méthodologique de mise en place de la CNDD

La mise en place de la CNDD se fait en plusieurs étapes : La mise en place de structures provisoires de coordination du processus, la cartographie des parties prenantes, la formation et la sensibilisation des parties prenantes afin d'assurer une compréhension commune de la démarche de développement durable et du rôle de chacun, la validation commune de mode de fonctionnement et enfin le lancement officielle de la CNDD.

## 8.1 Mise en place d'un Comité provisoire de coordination du développement durable (CPCDD)

Le comité provisoire de coordination pour le développement durable (CPCDD) sera chargé de coordonner tout le processus de mise en place de la CNDD: identification et confirmation des parties prenantes, faire la promotion de la démarche de développement durable auprès des parties prenantes et définir, en collaboration avec les parties prenantes, le rôle et les attributions de chacun.

**Ce comité serait multipartite et pourrait être présidé par le Secrétaire général du gouvernement (SGG) et composé des SG des ministères clés (Santé, Finances, Environnement, Infrastructures), du Commissariat général au Plan, d'un représentant de chaque gouvernorat et de un représentant de la société civile.**

Le CPCDD aurait comme tâche de valider la liste des parties prenantes déjà identifiées par le projet et de la compléter au besoin. Il lancera en outre le processus de mise place de la Commission nationale de développement durable (CNDD) regroupant toutes les parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que d'assurer la coordination de ses travaux.

## 8.2 Cartographie des parties prenantes

La démarche de développement durable des Comores s'appuie sur la participation des parties prenantes nationales et internationales.

### 8.2.1 Les parties prenantes nationales

Les parties prenantes sont les acteurs qui peuvent être interpellés directement ou indirectement par un projet ou une activité. Dans le cadre d'une démarche de nationale de développement durable, les parties prenantes doivent refléter toutes les facettes de la société. En effet, pour favoriser l'acceptation sociale et l'adhésion citoyenne, tous les groupes de la société devraient être impliqués dans la démarche, dès en amont du processus. Il convient donc de bien les cartographier afin de s'assurer que toute la société comorienne soit représentée dans la démarche.

Dans le cas des Comores, les parties prenantes peuvent être répertoriées en trois classes :

- Les parties prenantes de niveau 1
- Les parties prenantes de niveau 2
- Les parties prenantes de niveau 3.

Il convient de préciser que l'attribution d'un numéro (1, 2 ou 3) à ces trois classes est faite pour le besoin de compréhension du texte et non pas pour des fins de hiérarchisation. Toutes les parties prenantes sont à importance égale dans la CNDD.

#### a) Les parties prenantes de niveau 1

Ce sont les représentants des organisations gouvernementales de l'Union et des îles (ministères et commissariats). Celles-ci ont une fonction transversale, puisqu'ils

élaborent les politiques, les stratégies, les lois et règlements qui vont avoir une incidence sur toutes les autres parties prenantes. Ils doivent jouer un rôle de leadership, dans la mesure où le succès de la démarche sera étroitement lié à la volonté politique et aux moyens déployés par l'appareil gouvernemental.

### **b) Les parties prenantes de niveau 2**

Ce sont les représentants des sociétés d'États (Hydrocarbures, Postes et télécommunication, Électricité) qui sont des organismes du gouvernement, mais qui sont autonomes dans la gestion de leurs activités. Ils détiennent un pouvoir d'influence de la démarche de développement durable tant par leur rôle dans les secteurs majeurs du développement que par leur capacité à contribuer à la stabilité fonctionnelle de la CNDD.

### **c) Les parties prenantes de niveau 3**

Ce sont les représentants de la société civile. Dans le contexte des Comores, il conviendra de bien répertorier les neufs grands groupes visés par l'Agenda 21 de Rio (1992) à savoir:

- Les femmes
- Les enfants et les jeunes
- Les organisations non gouvernementales (Association de défense des consommateurs, associations environnementaux, groupes d'action sociale, associations de promotion du développement communautaire, associations de défense des droits des citoyens...)
- Le secteur privé
- Les collectivités locales
- Les travailleurs et leurs syndicats
- Les agriculteurs
- Le secteur scientifique
- Les communautés autochtones

En outre, la CNDD devrait inclure les autres parties prenantes qui jouent un rôle essentiel auprès des citoyens par leur proximité et leur influence, comme par exemple la fédération des consommateurs des Comores et les organisations religieuses (Conseil des Oulémas).

Les parties prenantes non gouvernementales jouent un rôle catalyseur de l'action gouvernementale et de l'implication de la société dans la démarche de développement durable. Elles suscitent la mobilisation politique et l'innovation des pratiques gouvernementales de développement durable.

Les parties prenantes non gouvernementales portent la parole de la société civile. Ils représentent la population dans la prise de décision en matière de développement durable. Leur rôle est multiple:

- Alerte et éclairage des problèmes sur le terrain à l'opinion publique et aux décideurs gouvernementaux
- Expertise et soutien aux gouvernements
- Légitimation des décisions de l'État
- Sensibilisation, éducation et information du public
- Contribution à la mise en œuvre des politiques
- Contribution à l'évaluation et au suivi des politiques et au contrôle du respect des engagements gouvernementaux
- Contribution au financement des actions de mise en œuvre des politiques et stratégies

Par ailleurs, lors des consultations des parties prenantes, il en est ressorti que certaines d'entre elles ne sont pas encore structurées et organiser pour pouvoir jouer le rôle de représentation au CNDD. C'est le cas des organisations de la jeunesse, des ONG et des municipalités des îles d'Anjouan et de Mohéli. À cet effet, il y'aura lieu d'aider ces parties prenantes essentielles à mieux s'organiser et se structurer pour mieux représenter légitimement leurs réseaux respectifs.

### 8.2.2 Les parties prenantes internationales

Les parties prenantes internationales sont les partenaires des Comores pour le développement. Ils accompagnent le pays dans son processus de développement à tous les niveaux en apportant une aide financière et technique. Ils doivent être associés dans la démarche de développement durable des Comores, afin de favoriser la concordance de leurs actions avec cette démarche. Parmi ces partenaires :

- Les membres de l'Équipe pays du Système des Nations Unies aux Comores
- L'Union Européenne
- La Commission de l'Océan indien (COI)
- Agence française pour le développement (AFD)
- Toutes organisations d'aide intervenant aux Comores

### 8.3 Identification et classement des parties prenantes

- Identifier les organisations représentant les parties prenantes existantes formellement, en regard de la cartographie effectuée au précédemment
- Compléter au besoin la cartographie des parties prenantes
- Classer les organisations des parties prenantes selon leur domaine d'action (social, économique, environnemental)
- Classer pour chacun des domaines d'action l'échelle d'intervention de l'organisation (nationale, insulaire, locale)
- Veiller à une représentation équilibrée des parties prenantes à la CNDD

## **8.4 Mise en place une Plateforme nationale de coordination du développement durable (CNDD) regroupant toutes les parties prenantes**

Une fois les parties prenantes répertoriées et catégorisée, le CPCDD devrait organiser une rencontre avec leurs responsables pour les informer sur les modalités de mise en place de la Plateforme nationale de coordination du développement durable, soit la Commission nationale de développement durable (CNDD). L'objectif est de statuer sur les objectifs de la future CNDD, le mandat et sur le mode de fonctionnement. Il y'aurait lieu lors de ces rencontres de réaliser des séances de formation et d'information sur le concept de développement durable, définir une vision commune du développement durable, identifier les enjeux pour les Comores et bâtir la démarche à suivre pour face à ses enjeux (ex : mise en place de la SNDD). Les échanges porteront également sur la contribution attendue de chacune des parties prenantes dans cette démarche et le partage des responsabilités. Le CPCDD devra signifier à chacun des parties prenantes, les critères recherchés pour son représentant à la CNDD.

Des rencontres de consultation peuvent être planifiés à cet effet :

- Rencontre avec tous les organismes par domaine d'intervention
- Rencontre avec l'ensemble des organismes de tous les domaines d'intervention

Par la suite, le CPCDD invite chaque groupe de partie prenante à désigner un représentant pour siéger au Forum des parties prenantes, selon des critères bien établis.

### **8.4.1 Critères des membres représentants des parties prenantes à la CNDD provisoire**

Les représentants des parties prenantes doivent occuper des fonctions stratégiques avec une responsabilité transversale dans leurs organisations. Idéalement, les personnes qui représenteront leurs organisation à la CNDD seraient les secrétaires généraux pour les parties prenantes de niveau 1, les directeurs généraux pour les parties prenantes de niveau 2 et enfin les présidents ou coordonateurs des organismes représentant les parties prenantes de niveau 3.

Chaque membre de la CNDD devra jouer le rôle de «point focal interne» en développement durable auprès de son organisation. Il doit assurer la circulation de l'information, ainsi que l'animation de la démarche de développement durable et de sa mise en œuvre dans son réseau. Il représente la personne ressource qui relie son organisation et son réseau à la démarche nationale par le biais du secrétariat exécutif de la CNDD. Le point focal interne est ainsi essentiel à la cohérence et à la coordination de l'action gouvernementale.

#### **8.4.2 Renforcement des capacités des membres de la CNDD**

Afin de doter la CNDD des compétences nécessaires à la réalisation de sa mission, **un programme de formation en développement durable** devrait être planifié pour le secrétariat permanent. En effet, le rôle du secrétariat exécutif exige un savoir faire en matière de mobilisation et de coordination des ressources intellectuelles et des aptitudes à articuler les phases de consultation et de réflexion collaborative avec les phases de prise de décision et d'actions.

L'amélioration des capacités techniques de la CNDD est essentielle pour assurer la mobilisation de ressources, l'impulsion et la coordination de tous les acteurs engagés dans la démarche de développement durable.

Il est aussi important de **renforcer les capacités des membres de la CNDD par des formations qui leur permettront de développer un savoir faire en matière de développement durable**. Les membres doivent acquérir les compétences leur permettant

de jouer leur rôle de sensibilisation et d'animation de la démarche de développement durable dans leurs réseaux d'organisation faisant ainsi de ces organisations, des instruments de diffusion et de promotion de la culture de développement durable dans la société.

À ce titre, il sera requis d'élaborer un outil d'accompagnement des membres de la CNDD qui prendrait une forme d'un guide (Le Guide des membres de la CNDD). Ce guide comportera une synthèse des informations relatives au fonctionnement de la CNDD et au rôle des membres, tant au sein de la structure qu'au sein du réseau qu'ils représentent.

## **8.5 Feuille de route croisée**

La CNDD devra préparer les outils stratégiques et légaux qui encadreront la démarche nationale de développement durable. Le verdissement de la SCRП et sa transition vers une SNDD en bonne et due forme constitue un des premiers chantiers de la CNDD.

**Une annonce publique du chef de l'État sur l'engagement gouvernementale dans une politique de développement durable et le lancement officiel par celui-ci de la CNDD donnerait un signal fort à toutes les parties prenantes.**

Nous avons mis à titre indicatif des échéances s'étalant sur deux ans (d'ici la fin de 2013), afin que l'Union des Comores puisse présenter sa SNDD et son processus d'élaboration et de coordination comme contribution à l'événement «Barbade + 20» qui, à l'instar de Rio+20, marquera en 2014 les 20 ans de la Conférence mondiale du développement durable des petits États insulaires en développement (PEID)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Site Internet <http://www.un.org/french/events/sidsprog.htm> (page consultée le 31 mars 2012)

De plus, suite à l'admission de l'Union des Comores comme pays volontaire à l'initiative «Unis dans l'action», une note conceptuelle<sup>5</sup> du SNU-Comores préconise que l'UNDAF et le « programme unique » soit étendu jusqu'en 2014 pour consolider l'alignement au processus national (SCRP 2010-2014). Considérant logiquement que la SCRП pourrait évoluer en SNDD et compte tenu que la feuille de route proposée ici aboutira presque en même temps que la définition du prochain cycle «UNDAF – Programme Unique 2015-2019» la convergence et l'harmonisation de ces programmes avec la SNDD devraient se faire de manière naturelle. L'arrimage entre «UNDAF – Programme Unique 2015-2019» et SNDD pourrait se concrétiser formellement en 2014.

---

<sup>5</sup>[http://www.km.one.un.org/pages/documentation/documentation/programmes/doc/initiatives\\_cointees/2.%20SNU%20Comores\\_Note%20conceptuelle\\_Unis%20dans%20l'action.pdf](http://www.km.one.un.org/pages/documentation/documentation/programmes/doc/initiatives_cointees/2.%20SNU%20Comores_Note%20conceptuelle_Unis%20dans%20l'action.pdf)

## Feuille de route croisée CNDD/ SNDD

Le tableau ci-dessous présente la feuille de route croisée de mise en place de la CNDD et du verdissement de la SCRП et des stratégies sectorielles, dans une perspective de transition vers une SNDD. Les deux dernières colonnes indiquent si l'activité et les actions correspondantes s'inscrivent davantage dans le cadre de la CNDD ou dans le cadre de la SNDD. Il indique les étapes et les actions à réaliser à chaque étape.

| Activités   | Actions   | CNDD | SNDD | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|------|------|------|------|------|
| Mise en place du comité provisoire de coordination pour le DD (CPCDD) | Rencontre avec les ministères et organisations concernés  | X    |      |      |      |      |
|   | Mise en place de la structure   |      |      |      |      |      |
|   | Désignation du coordonnateur du CPCDD   |      |      |      |      |      |
| Cartographie des parties prenantes                                    | Compléter et valider la liste des parties prenantes   | X    |      |      |      |      |
| Mise en place de la CNDD provisoire, du cadre légal et des outils     | Rencontre avec tous les organismes par domaine d'intervention                                   | X    |      |      |      |      |
|   | Rencontre avec l'ensemble des organismes de tous les domaines d'intervention                    |      |      |      |      |      |
|   | Validation commune des critères des membres   |      |      |      |      |      |
| Mise en place de la CNDD provisoire, du cadre légal et des outils     | Choix des membres représentants les parties prenantes par leurs réseaux                         | X    |      |      |      |      |
|   | Élaboration d'un guide d'accompagnement des parties prenantes (Le guide des membres de la CNDD) |      |      |      |      |      |

| Activités  | Actions  | CNDD | SNDD | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--|------|------|------|------|------|
| d'accompagnement   | Rencontre avec les représentants des parties prenantes (forum exploratoire)  |      |      |      |      |      |
|  | Organisation de séances de formation des parties prenantes sur le concept de développement durable et sa gouvernance, le mandat du CNDD, le rôle des membres dans la structure et dans leurs réseaux d'appartenance où ils sont les points focaux DD. Présentation du Guide des membres de la CNDD | X    |      |      |      |      |
|  | Adopter un règlement interne sur le mode de fonctionnement et prise de décision de la CNDD   |      |      |      |      |      |
|  | Examiner le décret de création de la CNDD existant. Analyser et valider les aspects liés à ses mandats, son mode d'organisation et de fonctionnement et la qualité des membres.<br>Faire signer le décret de création de la CNDD par le Président de l'Union                                       | X    |      |      |      |      |
|  | Organiser le lancement officiel de la CNDD   | X    |      |      |      |      |
|  | Lancer officiellement la CNDD par le chef de l'État  | X    |      |      |      |      |
| Définir le concept de développement durable et la vision DD pour les Comores | Sur la base d'une compréhension commune de la notion de développement durable, les membres de la CNDD devraient définir ce que ce concept signifie pour les Comores et donner une vision à long terme de ce concept  |      | X    |      |      |      |

| Activités   | Actions   | CNDD | SNDD | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|------|------|------|------|------|
| Définir les principes fondamentaux auxquels s'inscrit la démarche de développement durable aux Comores  | Définir un certain nombre de principes de développement durable découlant des principes de la Déclaration de Rio et servant comme cadre de référence pour le développement d'une culture commune de développement durable au sein de la société comorienne et comme balises de l'action gouvernementale |      | X    |      |      |      |
| Cadre légal   | Coordonner l'élaboration d'un projet de loi sur le développement durable qui viendra encadrer toute la démarche, instituer la CNDD et la SNDD et préciser les mécanismes de reddition de comptes  | X    | X    |      |      |      |
|   | Procéder à l'adoption du projet de loi sur le développement durable   |      |      |      |      |      |
| Renforcement des capacités  | Développer et réaliser un programme récurrent de formations appropriées pour les membres de la CNDD, afin de les outiller dans leurs missions et de rendre la structure opérationnelle.   | X    |      |      |      |      |
| Définir les enjeux et élaborer les orientations et les objectifs de la SNDD   | Mettre en place les chantiers de travail pour les études sectorielles permettant de ressortir les orientations, les objectifs et les indicateurs de la future SNDD  | X    | X    |      |      |      |
| Analyser la déclaration de Rio+20 et la SCRP afin de prendre compte leurs axes stratégiques dans les orientations et les objectifs de la SNDD | Organiser un atelier conjoint avec le Commissariat au Plan et les structures de suivi de la SCRP pour réaliser ce travail d'arrimage  | X    | X    |      |      |      |
| Valider les orientations et les objectifs de la SNDD  | Organiser des ateliers de validation des orientations, des objectifs et des indicateurs de la SNDD  | X    | X    |      |      |      |

| Activités   | Actions  | CNDD | SNDD | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--|------|------|------|------|------|
| Analyser la convergence entre les politiques et stratégies existantes                       | Animer un atelier d'articulation et de synergie entre la SNDD et les politiques et stratégies existants en vue de mettre à profit ces stratégies et les procédures existantes dans l'élaboration de la SNDD en identifiant par exemple les objectifs communs et en analysant la concordance avec les principes de développement durable et les cadres de référence internationaux. | X    | X    |      |      |      |
| Définir les rôles et les responsabilités institutionnelles dans la mise en œuvre de la SNDD | Concevoir la mécanique de mise en œuvre de la SNDD, notamment la définition des rôles des parties prenantes, les responsabilités, la reddition de compte, la diffusion des résultats et les mécanismes de révision de la SNDD  | X    | X    |      |      |      |
| Valider en commun les rôles et responsabilités  | Organiser des ateliers de validation de la mécanique de mise en œuvre de la SNDD<br>Faire participer toutes les parties prenantes aux ateliers   | X    | X    |      |      |      |
| Préparer le cadre juridique   | Préparer un projet de loi relatif au développement durable qui donnera une valeur légale à cette démarche, avec l'appui d'un expert juriste spécialisé en développement durable  | X    | X    |      |      |      |
| Draft zero de la SNDD   | Élaborer un premier draft de la SNDD intégrant les enjeux, les orientations, les objectifs et les mécanismes de suivi et de reddition de compte  | X    | X    |      |      |      |
| Validation du draft zero  | Organiser des ateliers de validation du document draft zero de la SNDD   |      | X    |      |      |      |
| Réaliser une Revue par les pairs du   | Préparation du rapport initial de contexte   |      | X    |      |      |      |

| Activités   | Actions  | CNDD | SNDD | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--|------|------|------|------|------|
| projet de SNDD  | Choix des pays pairs<br>Organisation du séminaire de revue par les pairs   |      |      |      |      |      |
| Ajustement du projet de SNDD                              | Élaborer un projet de SNDD intégrant les recommandations formulées par les pairs   |      | X    |      |      |      |
| Adoption de la SNDD                                       | Dépôt de la SNDD en Conseil des ministres et adoption par le gouvernement de l'Union   | X    | X    |      |      |      |
| Élaboration des indicateurs de suivi de la SNDD           | Mettre en place un chantier de réflexion sur les indicateurs de développement durable  | X    | X    |      |      |      |
|   | Identifier des indicateurs pertinents pour le suivi de la SNDD   | X    | X    |      |      |      |
|   | Organiser des ateliers de validation des indicateurs   | X    | X    |      |      |      |
|   | Faire adopter les indicateurs par le gouvernement en conseil des ministres   | X    | X    |      |      |      |
| Arrimage de l'UNDAF et du «programme unique» avec la SNDD | Travailler conjointement avec l' <i>Équipe pays</i> du système des Nations Unies pour arrimer l'initiative «Unis dans l'action» avec les orientations de la SNDD | X    | X    |      |      |      |

## 9. Proposition d'un mécanisme de financement des coûts récurrents à la mise en place opérationnelle de la CNDD et de ses démembrements

Le fonctionnement durable et efficace de la CNDD dépendra des moyens qui seront mis à la disposition de cette plateforme. Ce sont des moyens humain, financier, technique et réglementaire.

Nous avons établi précédemment que la CNDD sera structuré en plusieurs niveaux. Les institutions nécessaires pour organiser ces niveaux existent déjà. Seul le secrétariat permanent représente une nouvelle entité à créer. Le secrétariat permanent pourrait être constitué d'une personne agissant comme coordonnateur responsable (le secrétaire permanent) et d'une secrétaire agissant comme adjoint administratif. Ce sont seulement deux ressources nouvelles à budgétiser avec un local, deux bureaux et l'équipement matériel nécessaire pour leur fonctionnement. Les autres membres de la CNDD qu'ils soient gouvernementaux ou non participeront dans le cadre de leur mandat habituel au sein de leurs réseaux.

Nous présentons dans cette partie des pistes de financement possibles ou à explorer. Les parties prenantes qui siégeront à la commission nationale provisoire de développement durable (CNPDD) devront mettre ces propositions en contexte dès leurs premières rencontres en mettant à profit les parties prenantes internationaux.

La CNDD est l'outil institutionnel central de la démarche de développement durable. Elle est l'artisan de la SNDD et par conséquent son financement ne peut se dissocier du

financement de la SNDD dans son ensemble. D'autant plus que les membres de la CNDD y participent à titre bénévole et que les ressources gouvernementales affectées aux cellules de coordination travaillent, à même leurs salaires dans le cadre de leurs tâches régulières. Le budget fonctionnel de la CNDD viendrait couvrir à cet effet, les dépenses liées à ses sessions annuelles, notamment la logistique, les frais de déplacement et de subsistance des membres durant la session, ainsi que les activités de renforcement des capacités des membres.

Bien que l'aide extérieure demeure une piste à explorer, le fonctionnement durable de la CNDD devrait s'appuyer essentiellement sur un financement interne de l'État comorien.

## **9.1 Pistes de financement interne**

Afin d'assurer le financement durable de la SNDD et garantir la stabilité et le fonctionnement durable de la CNDD, le gouvernement de l'Union des Comores devra mobiliser en priorité ses ressources internes. En effet, l'aide extérieure s'applique généralement à des programmes et des projets, sa durée couvre généralement la durée du projet ou du programme. De ce fait, le financement durable des coûts récurrents à la mise en œuvre de la SNDD et au fonctionnement de la CNDD ne peut compter uniquement sur des sources externes.

### **9.1.1 Fonds pour la gestion de l'environnement (FGE)**

Créé par le décret présidentiel de promulgation de la Loi-cadre sur l'environnement, le FGE représente la piste la plus prometteuse de financement de la SNDD et de la CNDD. Ce fonds devait-être alimenté entre autres par : le budget national de l'État, les contraventions perçues pour violation de cette loi, les institutions financières publiques et privées, les taxes et redevances liés à la protection de l'environnement.

La Commission nationale provisoire de développement durable (CNPDD), sous l'égide du Comité transitoire de coordination (CTC) devrait travailler à mettre sur pieds ce fonds qui par sa nature devrait financer le fonctionnement de la CNDD.

À cet effet, la présence au très haut niveau des ministères en charge des finances et du budget et des sociétés d'État au sein de la CTC constitue un facteur favorable à la mobilisation du FGE.

### **9.1.2 Subventions des institutions financières publiques**

Cette piste de financement pourrait être explorée de manière temporaire en attendant la mise sur pieds du FGE. La présidence de l'Union, le ministère des Finances, les sociétés d'États pourraient être en mesure de financer conjointement les sessions de la CNDD à même leurs propres budgets.

### **9.1.3 Allocation d'un budget spécifique**

La Loi relative au développement durable pourrait prévoir l'adoption par le gouvernement d'un portefeuille budgétaire annuel alloué au fonctionnement durable de la CNDD. Ainsi, la CNDD bénéficierait d'un budget stable et autonome intégré au processus de planification budgétaire national. Ce budget serait géré par le secrétariat permanent placé sous tutelle de la présidence de l'Union.

## **9.2 Pistes de financement externe**

Les partenaires internationaux des Comores apporteront une contribution non négligeable au financement de la SNDD, incluant les coûts récurrents au fonctionnement de la CNDD, entité d'intégration des stratégies nationales de développement et de renforcement des capacités des parties prenantes.

À notre avis, le rôle de la CNDD rentre dans l'esprit de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (2005) qui préconise:

- Le renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants
- Le soutien des «donneurs» au renforcement des capacités, une responsabilité qui revient aux pays partenaires
- La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats
- L'intégration par les pays partenaires des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre
- La mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques

Pour sa part, le *Programme d'action d'Accra* (2008), visant à accélérer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, affirme que : *Les donateurs appuieront les efforts déployés pour accroître la capacité de l'ensemble des acteurs du développement—parlements, administrations locales et centrales, organisations de la société civile (OSC), instituts de recherche, médias et secteur privé— de prendre une part active au dialogue sur la politique de développement et sur le rôle de l'aide au service des objectifs de développement visés par les pays.*

### **9.2.1 Contribution du Système des Nations Unies**

La CNDD représente, au niveau du cadre institutionnel national, l'esprit de l'initiative «Unis dans l'action» des Nations Unies, qui prône la collaboration et la cohérence des actions des organismes de l'ONU au niveau des pays à la mise en œuvre d'une stratégie commune axée sur une série d'objectifs communs et un budget commun sous l'égide du Représentant résident. Ceci afin de pallier les problèmes liés à leur multiplicité et d'agir plus efficacement notamment dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement. Aux Comores, l'*Équipe pays* qui regroupe toutes

les entités onusiennes ayant des activités aux Comores qu'elles soient résidentes ou non-résidentes travaille étroitement avec les institutions nationales afin d'assurer une appropriation nationale des programmes onusiens et de la réforme «Unis dans l'action».

Compte-tenu de ses missions transversales notamment d'assurer la cohérence, l'efficacité et l'efficience des politiques et stratégies sectorielles, ainsi que du renforcement des capacités des parties prenantes nationales à réaliser le développement durable, la CNDD reprend les mêmes objectifs au niveau national que l'initiative «Unis dans l'action» ce qui pourra justifier la pertinence d'un financement de la part des partenaires internationaux des Comores. Le système des Nations Unies aux Comores aura intérêt à contribuer au fonctionnement de la CNDD, afin que celle-ci puisse mieux assurer son rôle d'intégration et de définition des priorités nationales. Dans la mesure où les actions des Nations Unies doivent être conformes à ces priorités, la CNDD constitue un outil de renforcement de l'efficacité des programmes du système des Nations Unies à l'échelle du pays. La CNDD deviendra alors l'interlocuteur institutionnel de l'*Équipe pays* aux Comores.

### **9.2.2 Contribution des projets internationaux en cours et des Conventions**

Nous avons proposé que la CNDD soit le point focal national de toutes les conventions internationales ratifiées par l'État comorien, afin d'assurer leur synergie au niveau national. Nous avons également rappelé que la CNDD assure le rôle d'intégration et de cohérence des projets et programmes internationaux avec les orientations stratégiques nationales de développement durable.

De ce fait, nous proposons que tout projet et programme international ou réalisé dans un cadre d'un accord multilatéral, incluant la mise en œuvre des conventions, consacre un certain pourcentage de son budget aux mandats d'intégration et de synergie assuré par la CNDD.

### **9.2.3 Mise en place un fonds fiduciaire pour le développement durable**

La création de fonds fiduciaire constitue une avenue très prometteuse pour générer des revenus durable permettant de financer les coûts récurrents des projets, en particulier sur la conservation de la biodiversité. L'expérience démontre que les fonds fiduciaires mis en place ces dernières années pour assurer la conservation de la biodiversité ont été efficace en termes de rentabilité. Plusieurs pays, notamment Madagascar ont exploité cette avenue avec succès. Les Comores pourraient envisager cette option de fonds dans le but de financer non seulement son réseau d'aires protégées, mais l'ensemble de la SNDD.

Le Groupe de travail de la *Conservation Finance Alliance (CFA)* sur les fonds environnementaux, composé de près d'une vingtaine d'organismes donateurs, dresse un constat encourageant sur *l'expérience acquise dans la création, l'exploitation et l'évaluation des fonds fiduciaires pour la conservation (FFC)*. Selon ce rapport, *l'expérience a montré que les Fonds Fiduciaires pour la conservation peuvent être un outil efficace pour atteindre les objectifs de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, notamment: par le renforcement des stratégies nationales de développement durable des pays partenaires et les cadres opérationnels concernant la gestion des aires protégées.

Sur le plan de la rentabilité le rapport indique que *le rendement moyen pondéré pour 19 FFC ayant répondu à l'enquête a été de 10,19 % sur l'ensemble des années étudiées*.

C'est ainsi que nous proposerions à la CNPDD d'étudier et de faire une proposition au gouvernement sur les dispositions de mise en place d'un fonds fiduciaire pour le développement durable des Comores.

Le gouvernement pourrait intégrer la création du Fonds fiduciaire parmi les priorités de coopération bilatérale, avec les pays amis, et multilatérale, avec les partenaires financiers internationaux des Comores. La participation du secteur privé et financier national, ainsi que des partenaires internationaux des Comores demeure indispensable pour la mobilisation du capital initial du Fonds.

Plusieurs avantages découlent de la mise en place de ce Fonds fiduciaire, parmi lesquels :

- Le financement des coûts récurrents;
- La planification à long terme, indépendamment des changements de décideurs politiques
- La prise de décision transparente associant la société civile
- La capacité d'adaptation aux défis qui font jour

- Une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds, le gouvernement et la société civile

Par ailleurs, le rapport de la CFA cite les conclusions d'un autre rapport de la Banque Mondiale qui affirme que le financement d'un projet à partir d'un fonds fiduciaire est beaucoup plus efficace par rapport à un financement octroyé directement dans des actions du projet et ceci pour diverses raisons parmi lesquelles :

- Les fonds fiduciaires accordent généralement plus d'importance aux processus de gouvernance et de prise de décision
- Les conseils d'administration des fonds fiduciaires et les comités techniques associés sont souvent composés de professionnels du secteur public et privé et des personnes recrutées en fonction de leur expertise technique et professionnelle reconnue
- Les fonds fiduciaires ont une souplesse qui leur permette de s'adapter et de modifier leurs priorités et leurs stratégies en fonction de l'évolution des conditions sur le terrain

#### **a) Les partenaires donateurs des Comores**

L'Union des Comores détient une expérience avérée dans la mobilisation des partenaires pour la mise en place d'un fonds fiduciaire multidonateurs. En janvier 2004, à la sortie de crise institutionnelle qu'a connu le pays, les partenaires bilatéraux et multilatéraux du pays se sont réunis à Paris pour la création d'un fonds fiduciaire multidonateurs d'appui au programme transitoire de l'Union des Comores. Ce sont : l'Union Africaine, le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, la Commission Européenne, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), le Programme des Nations Unies pour le Développement, la Ligue des États Arabes, la République d'Afrique du Sud, la République de Maurice et la France. Ce fonds a été destiné à appuyer différents domaines de focalisation parmi lesquels:

- La gouvernance et le fonctionnement des institutions politiques et administratives au niveau de l'Union et des îles autonomes
- L'élaboration d'un cadre stratégique pour le développement humain durable
- Le développement de la formation professionnelle.

Ainsi, dans le cadre d'une mise en place d'un fonds fiduciaire pour le développement durable des Comores, la CNPDD pourra tirer profit de ces acquis.

#### **b) Les autres partenaires donateurs potentiels**

Il existe plusieurs autres donateurs potentiels que les Comores pourraient approcher pour solliciter leurs contributions à la mise en place d'un fonds fiduciaire. Parmi ceux-ci :

- Fonds pour l'environnement mondial (FEM)
- Banque mondiale
- Fonds mondial pour la nature (WWF)
- Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)
- Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)
- Conservation International (CI)

Tous ces organismes ont déjà contribué à la création de fonds fiduciaires partout dans le monde, notamment à Madagascar.

### **9.3 Autres pistes**

La CNDD devra assurer une veille et demeurer à l'affût des opportunités de financement qui verront le jour au niveau international, notamment dans le processus de mise en œuvre de la déclaration de Rio+20.

# Conclusion et recommandations

Le travail réalisé a permis de proposer la mise en place d'une structure institutionnelle efficace à notre avis pour assurer la coordination et l'animation de la démarche de développement durable du Gouvernement des Comores. L'objectif est de renforcer la bonne gouvernance en développement durable, c'est-à-dire une gouvernance basée sur la prise de décision concertée avec tous les acteurs de la société comorienne. La participation des parties prenantes dans le processus assure la légitimité de la démarche et l'acceptation sociale des politiques et programmes. Cela aura comme effet l'adhésion et l'implication de la société civile dans le processus de développement du pays.

**Le travail réalisé dans cette mission nous amène à émettre les recommandations suivantes:**

1. La CNDD doit animer la démarche gouvernementale de développement durable et assurer les liens fonctionnels avec les instances infra nationaux (îles et collectivités locales) et avec les cadres institutionnels internationaux. La CNDD doit constituer le *processus de planification à parties prenantes multiples* annoncé par le *Manifeste pour un développement vert* adopté par le gouvernement de l'Union des Comores et ses partenaires internationaux en 2011, pour coordonner la politique nationale de développement durable.
2. La tutelle de la CNDD ne devrait pas être confiée à un ministère sectoriel, mais portée au plus haut niveau de l'État, sous la responsabilité de la présidence de l'Union. En étant ancrée au plus haut niveau décisionnel de l'État, la CNDD aura toute la capacité et la légitimité nécessaire pour assurer sa mission.
3. Le secrétariat permanent de la CNDD doit être le point focal national de toutes les conventions internationales signées et ratifiées par le pays. Il assure le suivi des conventions au niveau national et au niveau international. Il rédige les rapports de mise en œuvre et les communications relatives aux conventions et les soumet aux

séances de l'Assemblée générale de la CNDD pour commentaires, avis et validation. Pour ce faire cette instance devrait compter la collaboration des ministères techniques concernés.

4. Le secrétaire exécutif de la CNDD doit un expert en développement durable relevant de la Présidence de l'Union qui assumera également la fonction de conseiller principal de la CNDD et ses démembrements. Il assurera le lien entre la CNDD, le forum des SG et la Présidence de l'Union et par conséquent, devra assumer le rôle de Conseiller du Chef de l'État dans ce dossier.
5. Pour susciter l'engagement et renforcer la légitimité populaire de la CNDD, le secrétaire exécutif devrait provenir d'une organisation structurée de la société civile
6. Pour donner une base solide et durable à la structure, la CNDD devrait pouvoir s'appuyer sur un cadre légal. À cet effet, la démarche de développement durable devrait être encadrée par un instrument juridique sous-forme d'une loi qui donnera le mandat au Gouvernement dans son ensemble de mettre en œuvre la démarche de développement durable sur la base de principes directeurs de développement durable qui seront énoncés par cette loi. Cette loi devra prévoir la création de la CNDD par un décret en Conseil des ministres et présenter les grandes lignes de sa mission notamment l'élaboration et le suivi de la SNDD.
7. La loi sur le développement durable devra entre autres renforcer la participation de la société civile à la prise de décision sur les grands enjeux du pays.
8. Les membres de la CNDD doivent représenter les parties prenantes qui reflètent toutes les facettes de la société, afin de s'assurer que toute la société comorienne soit représentée dans la démarche. Trois niveaux de parties prenantes doivent être représentés :
  - a. les organisations gouvernementales

- b. les sociétés d'États
  - c. la société civile incluant la représentation des neuf grands groupes énoncés dans l'Agenda 21 de l'ONU.
9. Chaque membre de la CNDD devra jouer le rôle de «point focal interne» en développement durable auprès de son organisation. Il doit assurer la circulation de l'information, ainsi que l'animation de la démarche de développement durable et de sa mise en œuvre dans son réseau. Il représente la personne ressource qui relie son organisation et son réseau à la démarche nationale de développement durable.
  10. Les membres de la CNDD doivent bénéficier d'un programme de formation pour renforcer leurs capacités d'intervention en développement durable.
  11. La première mission de la CNDD devrait être la coordination du processus d'élaboration la Stratégie nationale de développement durable (SNDD).
  12. La Stratégie nationale de développement durable constitue le cadre de référence de la démarche de développement durable et son élaboration devra reposer sur les stratégies et plans existants.
  13. La première ébauche de la SNDD devrait être soumise à un processus de revue par les pairs, afin de l'enrichir sur la base des expériences de pays pairs, ce qui lui donnerait une crédibilité au-delà du territoire nationale.
  14. Les activités des partenaires internationaux devraient favoriser la synergie en s'inscrivant dans le cadre englobant que représente la SNDD.
  15. Afin d'assurer le financement durable de la SNDD et garantir la stabilité et le fonctionnement durable de la CNDD, le gouvernement de l'Union des Comores devra mobiliser en priorité des ressources internes.

16. Le système des Nations Unies aux Comores devrait contribuer au fonctionnement durable de la CNDD, afin que celle-ci puisse mieux assurer son rôle d'intégration et de définition des priorités nationales. Dans la mesure où les actions des Nations Unies doivent être conformes à ces priorités, la CNDD constitue un outil de renforcement de l'efficacité des programmes du système des Nations Unies à l'échelle du pays.
17. Dans la mesure où la CNDD assure le rôle d'intégration et de cohérence des projets et programmes internationaux avec les orientations stratégiques nationales de développement durable et qu'elle devra être le point focal national de toutes les conventions internationales ratifiées par l'État comorien, nous recommandons que tout projet et programme international ou réalisé dans un cadre d'un accord multilatéral, incluant la mise en œuvre des conventions, consacre un certain pourcentage de son budget aux mandats d'intégration et de synergie assurés par la CNDD.
18. La création de fonds fiduciaire devrait être exploitée comme piste de financement récurrent pour la mise en œuvre de la SNDD. Le gouvernement pourrait envisager cette option et la prendre en compte dans ses priorités lors des accords de coopération avec des pays amis et avec les partenaires financiers internationaux des Comores.