

Note de cadrage du processus d'élaboration de la SCADD

1. CONTEXTE

L'Union des Comores s'est doté d'une Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP) depuis 2003 dont la version actuelle a été adoptée en septembre 2009 et couvre la période 2010-2014. Cette stratégie demeure le cadre fédérateur des actions de développement et de mobilisation des ressources du pays. Elle focalise la gestion du développement sur la réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Après une décennie de mise en œuvre de la SCR, le Gouvernement des Comores juge nécessaire d'y recadrer l'action afin de consolider les acquis enregistrés, de corriger les insuffisances encourues et de relever les nouveaux défis de développement et d'en affronter intelligemment ceux qui persistent. C'est dans cette optique que le Gouvernement prépare une nouvelle stratégie qui puisse concilier les notions de « croissance économique accélérée » et de « développement durable » tout en se focalisant sur la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Conçue pour un cycle quinquennal, cette nouvelle stratégie qui sera baptisée « Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) » vise, de manière globale, l'accélération de la croissance, et surtout la promotion d'un développement durable dans le pays.

L'adoption de cette stratégie va conforter l'option faite par le Gouvernement d'inscrire la gestion du développement dans une perspective de long terme en vue de faire face aux multiples défis de développement de façon efficace et efficiente. Le Gouvernement a réaffirmé dans le manifeste dit d'Itsandra du 20 décembre 2011 « son engagement à placer le pays sur une trajectoire de croissance durable et développement vert, résiliente au climat et sobre en émission de carbone et de gestion durable des ressources naturelles »

L'élaboration de la SCADD accordera une attention particulière aux enjeux et recommandations soulignées dans le cadre d'accords internationaux et régionaux qui constituent des bases d'engagements nationaux devant soutenir les politiques et stratégies.

Il sera procédé à une analyse des stratégies, politiques, plans sectoriels et planifications multisectoriels existants en intégrant les critères du développement durable afin de pouvoir mieux orienter le processus d'élaboration de cette SCADD.

En outre, l'Union des Comores fait face à des défis multisectoriels liés à la fragilité de son environnement naturel, aux impacts des changements climatiques, aux risques de catastrophes naturelles, à l'explosion démographique, aux problèmes sanitaires et à la pauvreté. L'enclavement, la fragilité institutionnelle, l'insularité et l'étroitesse du marché intérieur accentuent la vulnérabilité du pays. Le Gouvernement est résolu à y faire face de façon efficace et efficiente. Dans le cadre de la nouvelle stratégie, l'Etat comorien, dans son ambition de créer les conditions pour atténuer sa vulnérabilité au plan socio-économique et

environnemental, vise ainsi la construction d'une nation solidaire, de paix, de progrès et de justice qui renforce sa crédibilité sur le plan intérieur et sur la scène internationale. Cette vision implique une mutualisation des efforts en vue d'exploiter toutes les potentialités avec la participation de l'ensemble des parties prenantes. Elle s'appuie sur les enseignements tirés du bilan de la SCRP 2010 - 2014 et sur la nécessité d'intégrer dans les politiques publiques les questions transversales prioritaires et le développement durable. La SCADD se positionnera ainsi comme le cadre de référence de toutes les interventions en matière de développement.

Le Gouvernement a adopté lors du Conseil des Ministre du 16 janvier 2013, la note conceptuelle du processus d'élaboration de la SCADD. Cette note de cadrage vise à compléter ladite note en définissant/précisant les aspects opérationnels liés au processus incluant la démarche, le budget et le calendrier indicatif.

2. OBJECTIFS DE LA NOTE

OBJECTIF GLOBAL

L'objectif global de cette note de cadrage est de préciser et fixer (en ligne avec la note conceptuelle du processus SCADD) le cadre opérationnelle régissant l'élaboration de la nouvelle stratégie de développement afin d'assurer un processus participatif réussi et aboutir à un document consensuel permettant de conduire efficacement l'action de développement du pays.

OBJECTIFS SPECIFIQUES

Les objectifs spécifiques poursuivis par cette note de cadrage sont :

- Préciser le dispositif institutionnel pour l'élaboration de la SCADD incluant les mécanismes de coordination du processus, sur la base des leçons apprises de la SCRP et de l'expérience des autres pays :
- Identifier les études complémentaires à mener pour les besoins de l'élaboration de la stratégie ;
- Définir les différentes enquêtes à mener
- Arrêter la démarche pour l'élaboration de la stratégie
- Définir un calendrier indicatif pour le processus.

RESULTAT ATTENDU

- Le processus d'élaboration du SCADD dispose d'un cadre institutionnel consensuel habilitant ;
- La liste des nouvelles études à mener est établie sur la base des études requises par le processus et un état des lieux des études déjà réalisées
- La liste des enquêtes à réaliser est disponible, établie sur la base des données requises afin de documenter les études

- Les principes directeurs et les différentes phases/étapes du processus d'élaboration de la SCADD sont définis
Le chronogramme est disponible pour la conduite de l'ensemble des activités du processus d'élaboration de la SCADD

3. CADRE INSTITUTIONNEL POUR L'ELABORATION DE LA SCADD

Le Gouvernement a arrêté le dispositif institutionnel de pilotage de l'élaboration de la nouvelle stratégie sur la base des enseignements tirés du mécanisme qui a été mis en place pour la préparation et pour le suivi-évaluation de la SCR. Il s'inspire également des expériences réussies de dispositifs institutionnels institués pour des exercices similaires dans d'autres pays tel que le Burkina-Faso.

L'ensemble du processus sera coordonné, au niveau technique, par le Comité Technique Permanent et, au niveau politique, par le Comité Interministériel de Coordination. Ces deux structures partagent le même secrétariat technique institué au Commissariat Général au Plan, à savoir le Secrétariat Technique Permanent de la SCADD. Cette option assure une grande simplification et plus de fluidité dans le circuit de l'information et de la communication entre notamment l'autorité politique nationale et les autres parties prenantes techniques engagées dans le processus. Elle facilite également une bonne implication du Gouvernement dans l'élaboration de la stratégie et donc une meilleure appropriation de celle-ci par les pouvoirs publics. Cette option place la coordination, aussi bien politique que technique, du processus au niveau de la Présidence de la République permettant ainsi de mobiliser et fédérer plus aisément l'ensemble des secteurs concernés à tous les niveaux.

Aux côtés du Commissariat Général au Plan qui est la structure gouvernementale responsable de la planification stratégique globale et détentrice de la stratégie nationale de développement, la Direction nationale de l'environnement est appelée à jouer un rôle clé dans l'élaboration de la SCADD. L'implication active de cette Direction contribuera notamment à assurer une bonne capitalisation, dans l'élaboration de la SCADD, des travaux préliminaires effectués en vue de la préparation de la SNDD qui va être prise en compte dans la SCADD

Pour plus de performance et d'efficacité, le dispositif institutionnel de pilotage du processus d'élaboration de la SCADD sera composé d'un nombre limité de structures dont la plupart existent déjà ou sont des déclinaisons de structures existantes dans le cadre du suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SCR. Il s'agit de :

1. Le Comité Interministériel de Coordination (CIC)
2. Le Comité Technique Permanent de Pilotage (CTP)
3. Le Secrétariat Technique Permanent (STP)
4. Les Groupes Techniques Sectoriels (GTS) ;
5. Comités de Planification et de Suivi-Évaluation du Développement (COPSED)
6. Le Comité Stratégique de Coordination de l'Aide au Développement (CSCAD)

Par ailleurs, une Commission Nationale du Développement Durable (CNDD) est mise en place par décret n°13-014 /PR en date du 06 février 2013. Cette instance supplémentaire qui ne paraît pas en ligne avec les orientations de la note conceptuelle sera difficile à caser dans le dispositif initial renforcé dont les missions sont ci-après actualisées.

Pour rappel, lors de l'élaboration de la note conceptuelle, le gouvernement a émis l'option de ne pas évoluer avec une stratégie à part sur le développement durable mais de tenir compte de cette problématique tout le long de la définition des actions et de mise en œuvre de la stratégie de développement.

1. Le Comité Interministériel de Coordination (CIC)

Cette structure sera présidée par le Secrétaire Général du Gouvernement et elle sera composée de l'ensemble des membres du conseil des ministres. Elle assure la supervision générale et la coordination politique de l'ensemble du processus. Elle sera chargée de prendre les décisions politiques requises pour la bonne marche du processus d'élaboration de la SCADD et de conduire le dialogue avec les partenaires au développement dans le cadre du processus d'élaboration de la stratégie. A ce titre, le CIC tient des réunions régulières et des rencontres ponctuelles à la demande du CTP pour être constamment informée de l'état d'avancement de la mise en œuvre des activités d'élaboration de la SCADD.

Le CIC mettra à disposition les moyens financiers, matériels et humains requis pour une bonne conduite du processus d'élaboration de la SCADD.

2. Le Comité Technique permanent de Pilotage (CTP)

Le CTP sera la structure responsable, de coordonner et de piloter, au niveau technique, le processus d'élaboration de la SCADD. Ce comité sera au cœur du dispositif d'élaboration de la stratégie Il sera appuyé par le Secrétariat Technique Permanent (STP) de la SCADD qui sera son bras armé et qui assure son secrétariat technique. Il s'assurera que le processus d'élaboration de la SCADD évolue adéquatement et respecte le chronogramme d'activités convenu. Il sera composé des Secrétaires Généraux des ministères, des représentants des partenaires techniques et financiers, du secteur privé et de la société civile, les représentants de collectivité décentralisée, le directeur national de la statistique ainsi que les Directeurs de Plan des îles. Le Comité Technique de Pilotage de la SCADD sera présidé par la Commissaire Générale au Plan.

3. Le Secrétariat Technique Permanent (STP)

Le STP assure, sous la supervision du CTP, la coordination technique de l'ensemble du processus d'élaboration de la SCADD. Il impulse, facilite et coordonne les activités des Groupes Techniques Sectoriels (GTS) et ceux des COPSED et supervise le travail des

consultants intervenants dans l'élaboration de la stratégie. Il facilitera les travaux de toutes les composantes du cadre institutionnel et veillera quotidiennement à la bonne évolution du processus d'élaboration de la SCADD. Le STP est logé au Commissariat Général au Plan. Il aura la charge de la préparation des différents rapports d'étapes du processus requis pour les différentes instances de pilotage du processus, notamment le CISC et le CSCAD. Le STP sera dirigé par le Directeur de la Planification et sera composé d'un représentant de la Direction de l'Environnement, un représentant de la Direction de la Statistique, un Représentant de la Direction de la Coordination et des experts nationaux engagés ou détachés en appui au STP. Il sera également être appuyé par des consultants et experts internationaux recrutés ou mis à disposition du CGP à ce propos.

La direction Nationale de la Statistique est la structure officielle chargée de la collecte et de l'analyse des données statistiques. A ce titre, elle assurera la coordination du dispositif de collecte, en étroite collaboration avec les structures déconcentrées des directions du Plan dans les îles. Elle aura la responsabilité de conduire et de superviser les opérations de collecte de données au niveau national et de produire les différents rapports afférents.

4. Les Groupes Techniques Sectoriels (GTS) ;

Les groupes techniques sectoriels sont la cheville ouvrière de l'élaboration de la SCADD. Ils ont en charge la conduite des analyses sectorielles bilans et prospectives ainsi que la définition et la priorisation des actions à retenir dans la SCADD pour les différents secteurs concernés. Ils valident les études et autres rapports des experts et consultants dans les secteurs respectifs. Les GTS produiront également des informations importantes pour l'élaboration de la SCADD.

L'arrêté N° / 007/PR /SGG/SG instituant les Groupes Techniques Sectoriels, dans le cadre du cadre institutionnel de la SCRCP, limite les GTS au nombre 7. Mais dans la pratique, dans le cadre du Suivi-évaluation de la SCRCP, deux GTS ont été scindés chacun en deux(2) sous-groupes thématiques. Cela ramène, de fait, le nombre de GTS à neuf (9). Les secteurs disposant de GTS à l'heure actuelle sont 1) les finances publiques, 2) les infrastructures, 3) l'énergie, eau et assainissement, 4) le secteur privé, 5) l'agriculture, la pêche et l'élevage, 6) la gouvernance, 7) la santé, 8) l'éducation et 9) l'environnement.

Les GTS sont coprésidés par les Secrétaires Généraux des Ministères Sectoriels concernés et les partenaires chefs de file. Les membres des GTS seront nommés par arrêté des Ministres en charge des secteurs concernés. Ils seront composés d'agents techniques des ministères, des représentants des PTF, de la société civile, des collectivités décentralisées et du secteur privé.

5. Comités de Planification et de Suivi-Évaluation du Développement (COPSED)

Ces comités sont mis en place dans le cadre de l'élaboration de la SCRCP et du suivi de la mise en œuvre. Ils assurent l'implication effective des îles autonome dans les processus nationaux

de planification et suivi-évaluation du développement. Il existe un comité par île mis en place par le Gouverneur de l'île concernée.

Dans le cadre de l'élaboration de la SCADD, les COPSED travailleront en étroite collaboration avec les GTS en vue d'une bonne prise en compte des particularités et spécificités insulaires dans le cadre des travaux sectoriels d'investigation et d'analyse et dans la définition des priorités de développement et des actions prioritaires y afférentes. Ils seront notamment étroitement associés à la validation des rapports et les données relatives à chaque île concernée.

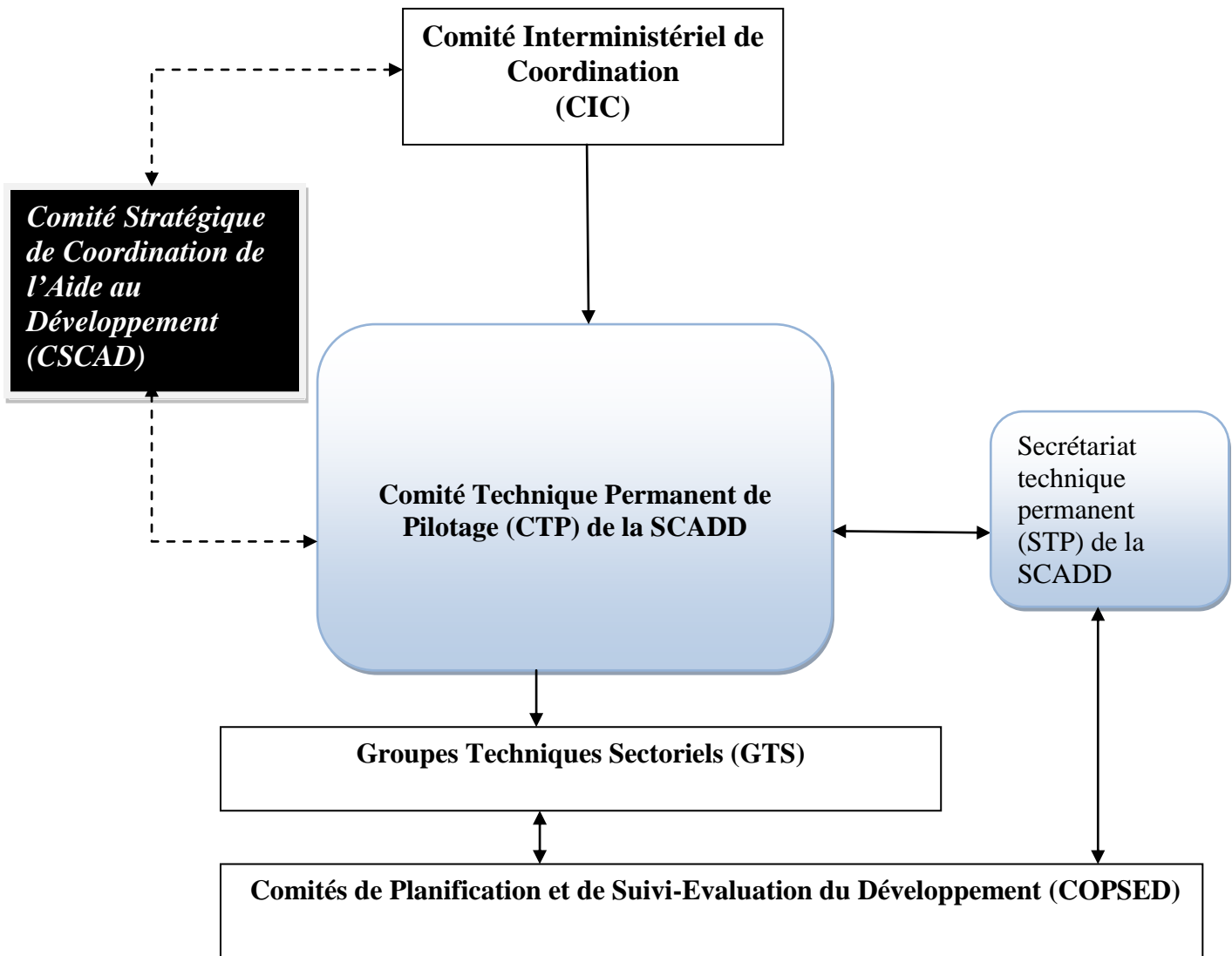
6. Le Comité Stratégique de Coordination de l'Aide au Développement (CSCAD)

Le Comité stratégique de coordination de l'aide au développement est une structure mise en place par Décret du Chef de l'État qui en assure la Présidence, dans le cadre du mécanisme national pour l'efficacité de l'aide. Il s'agit d'un Conseil extraordinaire des ministres élargi aux partenaires techniques et financiers (PTF) et aux représentants du secteur privé et de la société civile. Son secrétariat sera assuré par le Commissariat Général au Plan.

Dans le processus d'élaboration de la SCADD, le CSCAD veillera à la pleine implication des différents acteurs du développement des Comores (Pouvoirs publics/secteur privé/ONG/OSC et autres) dans le processus d'élaboration de la stratégie. Il facilitera les efforts de mobilisation de ressources requises pour l'élaboration de la stratégie en s'assurant notamment que le processus soit adéquatement financé et que les besoins en assistance technique soient satisfaits. Le CSCAD émettra des avis sur les différents documents qui lui seront soumis par le Comité technique et fera des recommandations pour améliorer les processus et les différents produits/livrables programmés.

Ce schéma ci-après illustre le dispositif institutionnel pour l'élaboration de la nouvelle stratégie.

Proposition d'un organigramme



4. PRINCIPES ET DEMARCHE POUR L'ELABORATION DE LA SCADD

La démarche retenue pour l'élaboration de la SCADD repose sur les sept principes majeurs suivants :

- La stratégie sera élaborée suivant une approche participative et inclusive des différentes parties prenantes incluant les grands groupes définis dans l'agenda 21 de RIO. Le dispositif institutionnel de pilotage du processus d'élaboration de la stratégie sera adossé au mécanisme de coordination de l'aide mis en place par le Gouvernement ;
- La nouvelle stratégie se basera sur les études et autres documents disponibles. Elle veillera à une harmonisation des trois pôles du développement durable, à savoir la qualité du milieu et pérennité des ressources, la satisfaction des besoins matériels et la satisfaction des besoins sociaux.
- La stratégie intégrera judicieusement les conclusions et recommandations issues des différentes évaluations de la SCRP 2010 - 2014 et s'appuiera sur les informations quantitatives et qualitatives existantes. De nouvelles informations ciblées seront collectées et analysées pour alimenter la stratégie qui sera bonifiée et mise à jour au fur et à mesure que des données sur les conditions de vie des ménages et autres seront collectées et que des études d'impact seront réalisées;
- la stratégie ciblera les potentiels de croissance, en particulier les sphères économiques des groupes vulnérables et pauvres de manière à réduire la pauvreté de façon durable sans pour autant négliger les dimensions sociales essentielles qui auront été identifiées;
- La stratégie ciblera également l'inversion des tendances actuelles à la dégradation de l'environnement naturel l'amélioration la gestion des risques de catastrophes.
- la stratégie intégrera les principes fondamentaux du développement durable et la nécessité de renforcer l'Etat, de bâtir des institutions et des systèmes efficaces et efficients.

A partir des principes ci-dessus, la stratégie sera élaborée en trois phases :

La première phase porte sur la mise en place du dispositif institutionnel de pilotage du processus d'élaboration de la stratégie et au renforcement des capacités nationales sur l'approche développement durable et intégration des principes du développement durable dans la programmation du développement. Parallèlement, il sera arrêté devra :

Durant cette phase il sera réalisé une série d'activités de sensibilisation et de formation sur l'approche développement durable incluant les méthodes et outils d'intégration des principes du développement durable dans la programmation du développement. Les formations seront prioritairement destinées aux membres des GTS, aux techniciens des commissariats et autre Comité technique de pilotage tandis que les campagnes de sensibilisation cibleront essentiellement les décideurs aux différents niveaux. Parallèlement, le STP proposera durant cette phase, un plan de communication du processus d'élaboration de la stratégie.

La seconde phase va porter sur l'évaluation de la SCRP et des politiques et stratégies sectorielles existantes en ligne avec les principes du développement durable et l'établissement d'un diagnostic à ce propos ainsi que sur l'analyse des perspectives de croissance sectorielle. Cette phase comportera cinq étapes :

- la première étape focalisera sur la conduite des études complémentaires et des enquêtes légères requises, à côté des grandes enquêtes en cours, pour permettre une évaluation réussie de la SCRP.
- La seconde étape va porter sur la réalisation d'une synthèse des travaux existants sur la pauvreté aux Comores et des données nouvelles issues des enquêtes afin d'établir un profil de pauvreté et une caractérisation de la pauvreté de manière à identifier les groupes vulnérables
- la troisième étape focalisera sur l'évaluation proprement dite de la SCRP et des stratégies sectorielles sous l'angle du développement durable
- La quatrième étape consistera en une analyse de l'environnement macroéconomique dans une perspective de croissance durable et de réduction de la pauvreté.
- La cinquième étape portera sur l'analyse des secteurs liés à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté monétaire

Toutes les études devront être réalisées avec l'appui de consultants nationaux et internationaux et la participation active de chacun des secteurs concernés, des techniciens des commissariats, des GTS, de la CNDD et autres représentants pertinents de la société civile et du secteur privé. Elles devraient permettre d'impliquer, dans la mesure du possible, les représentants des populations pauvres et vulnérables dans la détermination des priorités de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable. L'ensemble des études déjà programmées dans les différents secteurs devront être menées en ligne avec le dispositif institutionnel de pilotage de la SCADD pour permettre leur capitalisation efficace dans l'élaboration de la SCADD. Il en va ainsi des études sectorielles en cours dont la validation devrait impliquer les COPSED et autres GTS à ce propos.

La troisième phase portera sur l'identification des axes stratégiques et des actions prioritaires afférentes de la SCADD à partir des conclusions et recommandations de l'évaluation de la SCRP 2010 - 2014 et des autres études menées dans les phases précédentes. Dans ce cadre, il sera organisé une série d'ateliers techniques dans les îles et au niveau national. Les ateliers regrouperont, au niveau des îles, les techniciens des commissariats élargi aux spécialistes, travaillant dans l'île, dans les secteurs pertinents de la Stratégie, les consultants nationaux et

internationaux pertinents impliqués dans les travaux des phases antérieures, les représentants de la société civile et du secteur privé et des membres du Comité Technique, le Comité Insulaire pour le Développement Durable Au niveau national, les ateliers rassembleront les responsables nationaux des départements sectoriels concernés par la stratégie, les représentants des organisations de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement, les consultants nationaux et internationaux pertinents impliqués dans les phases précédentes et le Comité Technique. La validation des documents intermédiaires sera conforme à celle en vigueur au niveau de la SCR.P.

5. PARTENAIRES

Le gouvernement et les partenaires au développement s'engagent à mettre les moyens nécessaires pour réussir cet exercice. Les Partenaires au Développement, à travers le Forum des Partenaires au Développement (FPaD) seront sollicités tout le long du processus pour apporter l'assistance technique et financière nécessaire à sa conduite. Les partenaires qui ont apporté leur appui technique et financier dans les phases précédentes sur le Développement Durable seront sollicités pour poursuivre et amplifier leur assistance multiforme au processus d'élaboration de la SCADD.

6. CALENDRIER INDICATIF

La mise en œuvre de la SCADD devant démarrer en janvier 2015, les activités d'élaboration de la stratégie devront être programmées et réalisées de manière à pouvoir disposer de son plan d'action et à mobiliser les ressources appropriées à temps opportun. Comme indiqué également en introduction, le calendrier devrait tenir compte de la nécessité d'allouer suffisamment de temps aux PTF pour l'alignement de leur cadre de coopération avec la SCR.P. (cf. budget et chronogramme des activités en annexe)