



Union des Comores



FONDS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX
ANNUAL PROGRAMME¹ NARRATIVE PROGRESS REPORT
REPORTING PERIOD: 1 JANUARY – 31 DECEMBER 2011

Submitted by:

PNUD
Maison des Nations Unies, B.P : 497
Moroni_Hamramba,

Country and Thematic Area²

UNION DES COMORES

Domaine prioritaire 2: La gouvernance et la cohésion sociale

Programme No: 74 218

MDTF Office Atlas No: PBF/COM/A-2
(ID00074501)

Programme Title: Développement des capacités d'analyse et de réponse en matière de cohésion sociale

Participating Organization(s):

UNDP

Implementing Partners:

- *Commissariat à la solidarité, à la cohésion sociale et à la promotion du Genre*

Programme Budget (from the Fund):

Budget FCP: 300 000 \$

Total: 400 000 \$

Programme Duration:

- 14 mois

Start date³:

- 6 septembre 2010

End date:

- *31 janvier 2012*

¹ The term "programme" is used for programmes, joint programmes and projects.

² E.g. Priority Area for the Peacebuilding Fund; Thematic Window for the Millennium Development Goals Fund (MDG-F); etc.

³ The start date is the date of the first transfer of funds from the MDTF Office as Administrative Agent.

NARRATIVE REPORT FORMAT

I. Contexte et Buts du Projet

Le présent projet a pour but général de promouvoir la cohésion sociale en Union des Comores, dans une perspective visant à mieux gérer et prévenir les conflits sociopolitiques, à favoriser la participation des citoyens dans leur propre développement, à doter le pays d'institutions et de mécanismes partagés de dialogue.

Ainsi, les activités du présent projet devront concourir à la réalisation des quatre résultats majeurs que sont :

- i) Les potentiels et dynamiques de conflits qui minent la cohésion sociale sont mieux connus
- ii) L'identité nationale est renforcée et la cohésion sociale est promue par le développement de la culture citoyenne et démocratique et la mise en place de mécanismes de règlement des conflits et de dialogue
- iii) Les capacités des institutions et des acteurs non étatiques sont renforcées en matière de dialogue, de construction de consensus, de prévention et de gestion des conflits
- iv) Une stratégie et un programme de renforcement de la cohésion sociale sont élaborés et les fonds mobilisés pour sa mise en œuvre

Il participe ainsi à la mise en œuvre des préconisations de la résolution 1325 sur *les femmes, la paix et la sécurité* ainsi que l'agenda en huit points du PNUD sur l'émancipation des femmes. De même, le présent projet cible des finalités de démonstration de la faisabilité d'approches nouvelles de la problématique de réconciliation inter comorien, qui pourrait se traduire par un effet d'entraînement important sur les réflexions et initiatives engagées au titre du fonds pour la consolidation de la paix et les autres partenaires au développement.

- (i) Les potentiels et dynamiques de conflits qui minent la cohésion sociale sont mieux connus

Un bouquet d'études sera lancé pour réaliser un diagnostic et une cartographie des risques de conflits et des facteurs structurels qui minent la cohésion sociale, afin de mieux y répondre. Le but est d'améliorer la connaissance des facteurs et dynamiques de conflit en vue d'appuyer, à terme, l'adoption d'une stratégie nationale de prévention des conflits et de développer une vision concertée des enjeux de développement en analysant les potentiels de conflits, leurs causes sous-jacentes et évaluer les mécanismes nationaux de prévention et de gestion des crises.

Favoriser la construction d'un consensus national sur les enjeux communs de développement à long terme ce qui contribuera tant à leur appropriation par l'ensemble de la population, qu'au renforcement de l'unité nationale.

- (ii) L'identité nationale est renforcée et la cohésion sociale est promue par le développement de la culture citoyenne et démocratique et la mise en place de mécanismes de règlement des conflits et de dialogue

- Organiser des journées nationales de concertation sur la cohésion sociale (JNCCS) qui permettront de réaliser, de manière participative, l'approfondissement du consensus dans la définition et le choix des priorités nationales en matière de renforcement de la cohésion sociale.

-Les JNCCS permettront de promouvoir l'implication des représentants de la population, des médias, des institutions, des élus nationaux et locaux, des acteurs de la société civile (Femmes, jeunes, autorités traditionnelles et religieuses...) pour jouer un rôle actif dans le dialogue sur les enjeux nationaux.

-Promouvoir l'identité nationale en sensibilisant les jeunes et les femmes sur la nécessité de garantir la consolidation de la paix sociale et le développement du sentiment d'appartenance nationale.

-Développer la culture citoyenne et démocratique afin de consolider l'unité nationale à travers la promotion de la citoyenneté et de l'éducation civique.

-Mettre en place des mécanismes de règlement des contentieux aux niveaux national et local par la redynamisation des structures alternatifs de règlement des conflits.

-Renforcer l'appareil judiciaire pour le rendre accessible aux justiciables et en mesure de contribuer à résoudre les conflits de manière rapide et équitable afin de renforcer la confiance de la population dans le système judiciaire. cela permettra d'apaiser les tensions liées aux sentiments d'inégalités face à la justice.

iii) Les capacités des institutions et des acteurs non étatiques sont renforcées en matière de dialogue, de construction de consensus, de prévention et de gestion des conflits

-Les acteurs institutionnels et non gouvernementaux vont disposer de mécanismes et de compétences nécessaires afin de prévenir et de gérer les conflits éventuels, notamment à travers une administration impersonnelle et une justice plus efficace.

-Développer les capacités des acteurs, en particulier en matière de facilitation et de médiation.

iv) Une stratégie et un programme de renforcement de la cohésion sociale sont élaborés et les fonds mobilisés pour sa mise en œuvre

- Construire une architecture cohérente pour la paix à travers une stratégie nationale de la cohésion sociale et un programme pluriannuel de prévention des conflits.

-Mieux intégrer la problématique de la prévention des crises dans les politiques et programmes de développement et de manière plus large dans la programmation du Système des Nations Unies aux Comores.

-Renforcer la cohérence entre les institutions et les mécanismes en charge de la prévention et de la gestion des crises.

-Elargir le processus de concertation, en associant les acteurs non étatiques et en veillant à l'implication de la population

-Encourager l'appropriation des outils de concertation et de prévention des conflits par les institutions publiques et leur intégration systématique dans les politiques nationales.

-Appuyer la mise en place de mécanismes durables de gestion des conflits en vue de pérenniser les interventions proposées.

-Accorder une attention particulière aux facteurs conjoncturels (contentieux électoral...) et structurels (conflits sociopolitiques, chômage, corruption, inégalités...).

NOTE :

Ce plan d'action a été proposé, suite à l'analyse causale effectuée par le PDA. Ledit plan entendait répondre précisément aux défis identifiés. Il se fondait sur les financements escomptés tels que établis dans le PRODOC à savoir 1 350 700 dollars

Cependant, en raison de l'indisponibilité de ces fonds, le plan d'action initialement proposé a été mis en œuvre de façon partielle. En effet, lorsque la cellule de gestion est devenue

opérationnelle, elle disposait pour mettre en œuvre les activités de 300 000 dollars (FCP). Il en a été ainsi jusqu'à la fin prématurée du projet, faute de financement.

II. Ressources

Financial Resources:

Contribution FCP :	300 000 US \$
Contribution BCPR :	100 000 US \$
Contribution du Gouvernement :	50 000 US \$ (en nature – local-)

Budget Total du projet USD : **400 000 US \$**

Human Resources:

National Staff:

- Coordinateur National
- Assistant administratif et financier

International Staff

- PDA (Peace and Development Advisor, Conseiller en Paix et Développement)

III. Implémentation et Mise en oeuvre du projet

Le Commissariat à la Solidarité, à la Cohésion Sociale et à la Promotion du Genre est la structure gouvernementale d'exécution du projet.

Cette structure est sous la tutelle du Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion Sociale et de la Promotion du Genre. Cette structure souffre de certaines faiblesses notamment en ressources humaines expérimentées dans la gestion, le suivi et l'évaluation des projets.

Un comité de pilotage est mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre du projet. Ce comité est composé des institutions suivantes :

- Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion Sociale et la Promotion du Genre;
- Commissariat à la Solidarité, la Cohésion Sociale et la Promotion du Genre ;
- Le Commissariat Général au Plan ;
- Le PNUD ;
- Le HAFOP (haute autorité de la fonction publique) ;
- Le Commissariat à la Jeunesse et Sports ;
- L'UDC (Université des Comores) ;
- Le CUFOP (Centre Universitaire de Formation Permanente) ;
- Le CNDRS (centre national de la documentation et de la recherche scientifique) ;
- L'UCCIA (l'Union des Chambres de Commerce et d'Industrie) ;
- Le RENAG (Réseau des Avocats du Genre) ;
- Le RNFD (Réseau National Femmes et Développement) ;

La gestion et le suivi au quotidien des activités et résultats escomptés sont assurés par une équipe composée d'un Coordinateur national et d'un assistant administratif et financier et d'un Conseiller en paix et développement.

L'équipe de projet soumettra un plan de travail détaillé. Elle devra produire des rapports trimestriels et annuels d'activités pour relater l'état d'avancement des travaux.

Le projet fera l'objet d'une revue annuelle d'évaluation, d'un audit des comptes annuel et d'une revue finale deux mois avant la date de la clôture.

IV.Principales Contraintes

Les contraintes et problèmes énumérés ci-après vont impacter significativement sur les résultats du projet.

A/ Problèmes de financement

Le financement prévu dans le document de projet à savoir 1 350 700 dollars n'a pas été effectif. En effet le projet a du, pour ses activités gérer environ 233 000 dollars. Tous les donateurs initialement prévus n'ont pas versé leur part notamment DPA-MSU.

Cela a eu pour conséquence de devoir constamment faire des choix, prioriser certaines activités et sacrifier d'autres activités qui nous semblaient tout aussi nécessaires et liées les unes aux autres.

En effet, faute de fonds, les activités visant à instaurer des mécanismes, à former des structures cibles, à asseoir les fondements d'une stratégie nationale de renforcement de la cohésion sociale n'ont pu être réalisées. Ainsi, le projet a du faire l'impasse sur le noyau d'activités hautement stratégiques du projet, à savoir l'organisation de journées de concertations nationales, l'élaboration d'une stratégie de cohésion sociale et la production d'un livre blanc engageant l'ensemble des acteurs.

B/ Cellule de gestion opérationnelle tardivement

Entre le recrutement du Coordinateur, en septembre 2006 et les recrutements du Conseiller en Paix et Développement, de l'Assistant Administratif et Financier et du Chauffeur intervenus en Mars 2011, il s'est déroulé 6 mois. Cela a considérablement retardé la mise en œuvre effective des activités a débuté en Mars 2011.

C/ Absence de Local

Le partenaire d'exécution du projet n'a pas été en mesure de fournir un local pouvant abriter l'ensemble de l'équipe du projet, ce, en raison de l'exiguïté de ses propres locaux. Ainsi, la cellule du projet a du physiquement travailler dans le bureau du PDA au PNUD. Ce qui a diminué de fait, l'implication du partenaire d'exécution.

IV. Résultats obtenus

A l'arrivée du conseiller international en paix et développement, préalablement à l'entame des activités, une analyse causale a été proposée par l'expert international. Celle-ci a servi de matrice à la formulation d'un nouveau plan d'action. Ce nouveau plan d'action avait pour plus-value, une plus grande adaptation face aux réalités locales. Il s'agissait d'abord d'affiner la connaissance du terrain, puis d'organiser une appropriation nationale des enjeux, de produire une stratégie nationale de la cohésion sociale, d'accompagner les acteurs par des formations en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits et de mettre en place à moyen terme des mécanismes de renforcement du sentiment d'appartenance commune.

Produit 1 : Les potentiels et dynamiques de conflits qui minent la cohésion sociale sont mieux connus_

Réalisations accomplies :

A. Etudes (juin-juillet 2011)

- Rédaction des TDRS
- Publication dans la presse
- Recrutement des consultants au nombre de 9 au total
- Encadrement simultané des études, recadrage des méthodes, suivi au long cours des études

1/ l'Analyse des potentiels et dynamiques de conflits et des facteurs structurels qui minent la cohésion sociale.

- Cette étude dont les objectifs consistent à obtenir une cartographie des potentiels et dynamiques de conflits et d'identifier les sources et les typologies de conflits en Union des Comores a été menée par 3 consultants (M. Damir Ben Ali, M. Kaambi Roubani, M.Said Mahamoudou).
- Etude finalisée et validée.

2/ étude CAP (Connaissances, Attitudes, Pratiques) sur les préjugés sociaux, les discriminations, la citoyenneté et les attentes des femmes et des jeunes sur les enjeux de cohésion sociale.

- Cette étude dont les objectifs visent à appréhender d'une part l'ensemble des préjugés et des discriminations en cours dans la société comorienne tels qu'ils sont perçus par les jeunes et les femmes et d'autre part les attentes de ceux-ci en matière de citoyenneté a été menée par 3 consultants (M. Mouhssine Barwane, M.Nassur Said Chei, M. Mohamed Dhakoine).
- Les produits rendus par les consultants ne répondent pas encore aux objectifs tels que définis dans les TDRs, notamment le volet communication de l'étude. Au regard de l'importance de cette étude, le Projet a insisté auprès des consultants pour qu'ils retravaillent le rapport et le finalisent. A cette fin de nombreuses réunions de cadrage ont été organisées.
- Etude finalisée et validée.

3/ étude de faisabilité sur la mise en place d'un Médiateur de la République.

- L'analyse causale sur les facteurs qui minent la cohésion sociale en Union des Comores a permis d'établir une dégradation lente et continue des relations entre administration et usagers. Ainsi, cette étude vise à voir la faisabilité d'un mécanisme qui permettrait de régler de façon légal-rationnelle les litiges administration-usagers. Cette étude menée par 1 consultant, à savoir Mme Oumie Soymata est à présent finalisée.
- Etude finalisée et validée.

4/ étude sur la faisabilité d'un service civique national.

- L'analyse causale sur les facteurs qui minent la cohésion sociale en Union des Comores a permis de conclure à l'affaiblissement général du sentiment d'appartenance commune, de l'identité nationale et de la citoyenneté. Celles-ci pourraient être affirmées, redynamisées par un mécanisme tel qu'un service civique national. Cette étude vise à mesurer la faisabilité d'un tel mécanisme. Cette étude menée par 1 consultant, M. Fouad Goulam est à présent finalisée.
- Etude finalisée et validée.

5/ étude sur l'accès à la Justice.

- L'analyse causale sur les facteurs qui minent la cohésion sociale a fait état d'une méfiance croissante de la population envers la justice moderne jugée lointaine, lente et inefficace. Cette étude vise à affiner la première analyse en identifiant les exclus du droit ; les problèmes liés à la vulgarisation du droit et l'accès au prétoire des catégories les plus vulnérables. Cette étude est menée par 1 consultant, M. Djaffar Ahmed.
- Etude non validée.

6/ atelier de restitution des études

- Organisation de l'atelier
- But poursuivi : partager les résultats des travaux avec le gouvernement, la société civile et les différents partenaires impliqués dans la problématique de la cohésion sociale. sensibiliser les uns et les autres sur les recommandations contenues dans ces travaux.
- Public cible: ministères (Intérieur, Educ.Nat, Fonction Publ); Partenaires; Agences du SNU; ONG oeuvrant dans le domaine de la paix)

Note :

- Du fait de la fin du projet , le plaidoyer relatif à l'instauration à moyen terme de l'institution « Médiateur de la République » et du mécanisme « Service civique national » devra être mené par le Bureau PNUD et le Partenaire d'exécution du projet ;

B) Mise en place d'une unité de recherche sur la cohésion sociale à l'Université

- plaidoyer auprès de l'Université des Comores pour instituer un cadre pérenne de recherche sur la cohésion sociale (enjeux, risques, recueil de données qualitatifs)
- Plaidoyer réussi (chercheur leader identifié, équipe de chercheurs constituée, local mis à disposition de l'équipe)
- le Projet a aidé conceptuellement le chercheur leader à définir un plan d'action de l'unité.
- le Projet a équipé la cellule (bureautique, informatique)

Note : Du fait de la fin prématurée du projet, pour des raisons de calendrier l'inauguration officielle de l'unité de recherche n'a pas pu être organisée.

En attendant le matériel acheté ne sera pas mis à disposition de la cellule. Le suivi devra être fait par le bureau du PNUD

Produit 2 : L'identité nationale est renforcée et la cohésion sociale est promue par le développement de la culture citoyenne et démocratique et la mise en place de mécanismes de règlement des conflits et de dialogue

Réalisations accomplies :

Activités non prévues dans le plan d'action allant de Mars à Décembre 2011.

Produit 3 : Les capacités des institutions et des acteurs non étatiques sont renforcées en matière de dialogue, de construction de consensus, de prévention et de gestion des conflits

Réalisations accomplies :

A) Atelier de réflexion sur la société civile (cadre légal, déontologie de l'action associative)

- Rédaction TDRS
- Organisation de l'atelier
- Buts poursuivis : Entamer une réflexion sur le cadre légal et la déontologie de l'action de la société civile, sur le rôle des associations en matière de cohésion sociale.
- Adoption d'un code de déontologie par 25 organisations
- Production de recommandations en vue d'approfondir l'autonomisation et la professionnalisation des Organisations de la Société Civile, d'aménager le cadre légal existant.
- Mise en place d'un comité de suivi pour la mise en œuvre des recommandations adoptées. Ledit comité devra aussi veiller à élargir le nombre de signataires du code.

Note : Le Bureau du PNUD et le partenaire d'exécution du projet devront faire le point sur les avancées obtenues par le comité de suivi.

B) Formation des Comités de paix en gestion des conflits et sensibilisation aux DDH et en Citoyenneté

- Rédaction des TDRs
- Recrutement des consultants
- Organisation des ateliers (un par île)

-Formation assurée par les consultants de l'étude sur les dynamiques et les potentiels de conflits en Union des Comores.

-Buts poursuivis : Formation sur les enjeux, la cartographie des conflits mise à jour par l'étude ainsi que sur la promotion des DDH et la Citoyenneté en tant qu'instruments de prévention des conflits.

C) Atelier accompagnement mise en place de la cour suprême

-Préalablement à cette activité, plaidoyer auprès des nouvelles autorités pour une mise en place de l'institution. Plaidoyer réussi. Les membres de la Cour ont été nommés. Mais la Cour n'est pas opérationnelle.

- Rédaction des TDRs

- Organisation de l'atelier

-Buts poursuivis : un plan d'action est proposé pour rendre opérationnelle la cour dans de brefs délais (identification des besoins, plan des renforcements des capacités, aménagements légaux et règlementaires urgents)

-Recommandations consolidées au cours de l'atelier

Note : Cet atelier a été organisé en Décembre 2011. Du fait de l'interruption du projet, la cellule n'a pas pu faire le suivi nécessaire à savoir une production en conseil des ministres par le Ministre de la Justice d'un plan d'action visant à rendre opérationnelle la cour.

Ce suivi devra donc être fait par le Bureau du PNUD et le partenaire d'exécution du projet.

D) Mise en place d'une Chaire des Droits de l'Homme à l'Université des Comores.

-plaidoyer mené auprès du Président de l'Université

-Plaidoyer réussi. Accord du Président de l'Université. Identification du titulaire de la Chaire.

-Cours annuel sur les Droits de l'Homme finalisé par le titulaire de la Chaire

-Le projet a proposé d'aider l'Université en prenant en charge sur une durée d'un an les indemnités du titulaire de la chaire

-Buts poursuivis : Faire de la Chaire un instrument de dissémination de la thématique des Droits de l'Homme au sein de l'Université dans un premier temps, puis au sein de la société (Institutions, Société civile) dans un second temps.

Note : Le plaidoyer a été long. Le titulaire a été identifié tardivement (Novembre 2011). De par l'interruption du projet, il n'a pas été possible de finaliser cette activité. Début Janvier 2012, la cellule du projet était toujours en attente d'un devis de l'Université quant au montant des indemnités du titulaire de la Chaire.

Le Bureau PNUD ainsi que le Partenaire d'Exécution du Projet devront faire le suivi.

Produit 4 : Une stratégie et un programme de renforcement de la cohésion sociale sont élaborés et les fonds mobilisés pour sa mise en œuvre

Réalisations accomplies :

- Activités non prévues dans le plan d'action allant de Mars à Décembre 2011.

V. Recommandations

L'équipe du projet formule les recommandations ci après :

1. Entamer dès à présent un plaidoyer pour une mobilisation des ressources afin de continuer l'effort amorcé par le présent projet. Alors que l'appropriation par la partie nationale de la thématique est réelle, l'absence du projet pour accompagner cette appropriation est fort dommageable vu les enjeux.
2. Organiser des journées de concertation nationales portant sur la cohésion sociale, l'unité nationale et la prévention des conflits afin d'asseoir solidement l'appropriation nationale de la thématique et d'adopter participativement une stratégie nationale en la matière (livre blanc).
3. Mener le plaidoyer pour la mise en place du Médiateur de la République et du Service Civique National. La nécessité de cette institution et de ce mécanisme a largement été soulignée par les experts et les personnes ressources consultées lors de l'étude. Cette institution et ce mécanisme pourraient s'inscrire dans le droit fil des priorités définies par le Président Ikililou (réformes de la fonction publique, du service public, renforcement de l'unité nationale).
4. Prévoir un plan de renforcement de l'institution nationale (le commissariat) chargée de la cohésion sociale en prenant en compte les leçons apprises dans le cadre de l'exécution du FCP. Auquel cas toute stratégie nationale portant sur la cohésion sociale risque de ne jamais être mise en œuvre.
5. Former davantage les OSC en matière de prévention des conflits et les associer pleinement dans la réalisation des activités pour une meilleure sensibilisation de la population.

À défaut, la réflexion engagée et les activités menées risquent de paraître comme un « coup d'épée dans l'eau » si un projet similaire n'est pas mis en œuvre à court ou à moyen terme. Or l'acuité des facteurs qui minent la cohésion sociale est importante.