

# COMORES

## 2016

Alassane DIABATE / a.diabate@afdb.org

Attoumane BOINA ISSA / attoumane.boinaissa@undp.org





## COMORES

- La crise énergétique continue de peser sur la croissance économique, qui n'a pas dépassé 1.1 % en 2015.
- Grâce à l'appui budgétaire de l'Arabie saoudite et la reprise de la production d'électricité, la croissance devrait évoluer en 2016 et 2017 au rythme de 4.1 %.
- Petit État insulaire en voie de développement (PEID), l'urbanisation rapide fragilise les Comores, qui offrent peu de perspectives d'emploi aux jeunes.

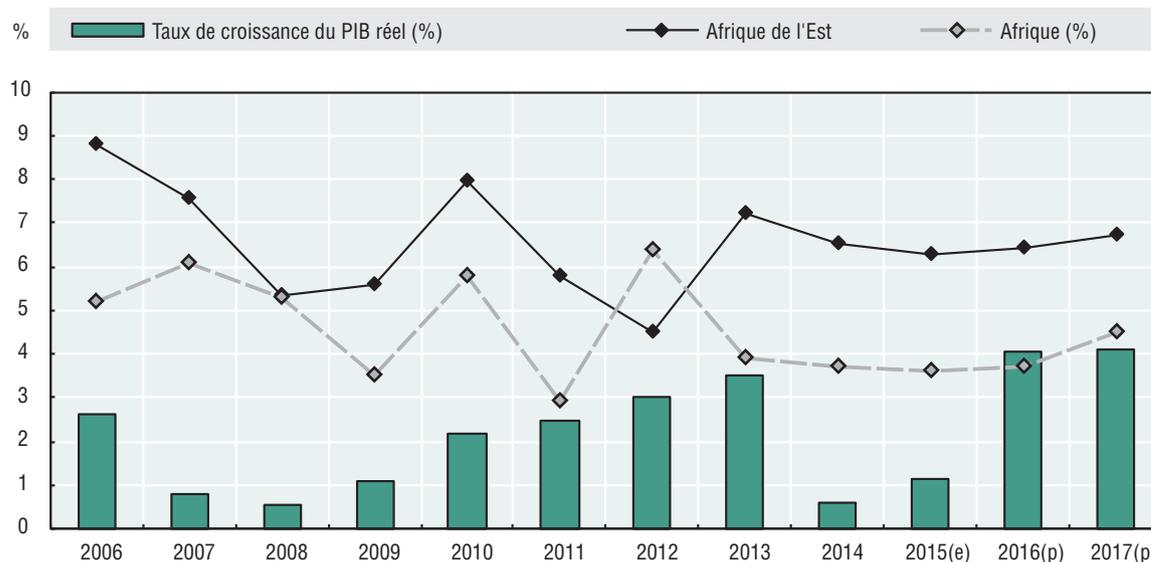
### Vue d'ensemble

Depuis l'atteinte de l'Initiative pays pauvres très endettés (PPTE) en décembre 2012, les Comores ont renoué avec la croissance économique. Toutefois, l'archipel reste confronté à un certain nombre de graves handicaps, notamment la faible diversification de son économie, la pénurie d'électricité et sa vulnérabilité aux chocs extérieurs. La crise de la production d'électricité pénalise les secteurs contributeurs d'impôts, tels les importateurs de produits congelés et les grandes surfaces commerciales, où les arriérés de salaires s'accumulent. En dépit de ses contraintes, l'économie Comorienne a renoué avec des taux de croissance positifs depuis 2012. La croissance 2016 dépendra largement du climat politique avec l'élection présidentielle prévue en avril, et de la solution de la crise énergétique. Le FMI prévoyait initialement une croissance de 2.2 % en 2016, mais sa projection était antérieure au décaissement de l'appui budgétaire saoudien massif délivré le 31 décembre et de l'assistance technique de la Chine au secteur énergétique, d'un montant de 4 millions d'euros (EUR). C'est pourquoi les prévisionnistes misent désormais sur une croissance de 4.1 % en 2016 puis en 2017, grâce à la reprise progressive de la production d'électricité et surtout à l'impact de l'aide budgétaire saoudienne sur la consommation des ménages.

La situation politique reste marquée par le processus électoral qui a commencé avec les élections législatives, municipales et des Conseillers des îles en février 2015, pour s'achever le 18 avril 2016 avec le deuxième tour de l'élection présidentielle organisé dans tout l'archipel. Le premier tour s'est tenu le 21 février dans la seule Grande Comore, titulaire de la présidence tournante jusqu'en 2021. Les dernières décisions de la Cour constitutionnelle relative à l'éligibilité des candidats ont confirmé l'enracinement de la démocratie aux Comores.

En matière d'environnement des affaires, les Comores ont gagné cinq places au classement de l'édition 2016 de *Doing Business*, le rapport annuel de la Banque mondiale sur le climat des affaires. Elles se situent au 154<sup>e</sup> rang sur 189 pays considérés. Sur le plan social, quelque 45 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté, et les Comores se classent au 159<sup>e</sup> rang sur 187 pays considérés sur l'indice de développement humain des Nations Unies, loin d'avoir pu réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Graphique 1. Taux de croissance du PIB réel



Source: BAFD, Département Statistique PEA. Estimations (e) ; prévisions (p).

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Croissance du PIB réel	0.6	1.1	4.1	4.1
Croissance du PIB réel par habitant	-1.8	-1.3	1.7	1.8
Inflation	2.9	2.1	2.2	2.6
Solde budgétaire (% PIB)	-0.7	-1.2	-2.2	-1.7
Compte courant (% PIB)	-6.1	-7.4	-6.9	-7.9

Source : Données des administrations nationales; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

## Développements récents et perspectives

Le croissance en 2015, estimée à 1.1 %, a été tirée essentiellement par le secteur agricole et par les services. Le secteur industriel et celui du bâtiment et des travaux publics (BTP) ont stagné, un reflet de l'impact de la crise de l'électricité sur les activités industrielles. Le secteur de l'énergie a lui-même reculé de 10 %. Dans le secteur primaire, la relative bonne performance de l'agriculture n'a pas permis de compenser le recul de la pêche, en baisse de 5 %. Enfin dans le secteur tertiaire, l'administration reste le moteur de la croissance sectorielle, avec une augmentation de 10.9 % en 2015 de l'investissement public.

La demande a connu une croissance de 3.5 % en 2015, tirée par les investissements publics, en hausse de 6 % contre 1.6 % seulement pour les investissements privés. La consommation, au contraire, a enregistré un net recul en 2015, en baisse de 3.4 %. La consommation privée a même reculé de 5.4 %, ce qui reflète l'accumulation des arriérés de salaire des fonctionnaires à l'origine de cette situation. Ces tendances se reflètent également en termes de contribution au produit intérieur brut (PIB) : la part des investissements a augmenté de 0.7 % tandis que celle de la consommation a reculé de 3.8 %, apportant une contribution négative. Le secteur extérieur, notamment celui des importations, a été le principal contributeur. Il a représenté 4.2 % du PIB.

Les perspectives de la croissance en 2016 se présentent sous de bons auspices avec la reprise du programme de coopération avec le Fonds monétaire international (FMI) et, surtout, l'engagement



de nombreux partenaires (BAfD, Chine, Arabie Saoudite, etc.) à apporter une réponse durable à la crise du secteur énergétique. La croissance est prévue au rythme de 4.1 %, tirée principalement par la pêche (+7 %), le secteur de l'énergie (+7 %), le secteur minier (+5 %) et les administrations publiques (+3.9 %). Toutes les composantes de l'activité économique devraient se développer en 2016.

Du côté de la demande, la consommation finale constituera le principal moteur de la croissance en 2016. En hausse de 3.3 %, elle représentera 3.6 % du PIB alors que sa contribution a été négative en 2015. L'apurement de quatre mois d'arriérés de salaires des fonctionnaires, intervenu fin décembre 2015 grâce à l'appui budgétaire de l'Arabie saoudite, se traduira par une augmentation du pouvoir d'achat des ménages. La formation brute de capital du secteur privé devrait enregistrer pour sa part un taux de croissance de 7.1 %, contribuant ainsi au PIB à hauteur de 1.4 % contre 0.7 % en 2015. Avec la vente de la deuxième licence de téléphonie à la société malgache Telma, assortie d'un ambitieux programme de développement du secteur, les investissements du secteur privé connaîtront une réelle accélération en 2016. Par contre, le contexte électoral de 2016 ne devrait pas permettre une nette reprise des financements internationaux en soutien au programme d'investissements prioritaires proposé dans la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D). Les investissements publics ne devraient donc croître que de 3.5 % en 2016 contre 6 % en 2015.

L'octroi fin 2015 par l'Arabie Saoudite d'un don budgétaire de 40 millions de dollars (USD), équivalent à 7 % du PIB, pour permettre à l'État d'apurer les arriérés intérieurs, notamment les salaires des fonctionnaires, constitue une réelle opportunité de croissance pour l'année 2016. Le nouveau programme de coopération avec le FMI permettra également de créer les conditions favorables à la reprise de l'aide au développement en soutien à la SCA2D. À l'inverse, la poursuite du processus électoral, qui devrait déboucher en avril 2016 sur l'élection du nouveau président de l'Union des Comores, pourrait entraîner des risques sur la croissance.

Au cours de l'année 2015, le secteur de l'énergie a reçu le soutien déterminé des partenaires au développement de l'archipel, notamment de la BAfD. La Société nationale de l'eau et de l'électricité, la Mamwe, a ainsi bénéficié de deux opérations exceptionnelles de la Banque, notamment l'approvisionnement des centrales électriques en carburant sur une période de trois mois et pour un montant de 486 millions de francs comoriens (KMF), soit près d'un million d'euros (EUR), et l'achat de trois groupes électrogènes neufs en juin 2015, au prix de 1.8 million USD, qui a permis d'augmenter de 35 % la capacité installée pour la porter à 4 400 KW. Au dernier trimestre 2015, l'offre de courant dans la capitale Moroni est ainsi passée de 6 heures par jour à 18 heures. Pour rappel, la BAfD avait organisé en mars 2015 à Abidjan une rencontre sur le secteur de l'énergie aux Comores, qui a jeté les bases d'une coopération sud-sud avec la Côte d'Ivoire et d'un Schéma directeur du développement du secteur de l'électricité aux Comores.

Par ailleurs, en janvier 2016, la Chine a annoncé l'octroi sur les trois prochaines années d'une assistance technique de 4 millions EUR à la Mamwe. Six ingénieurs chinois sont annoncés à Moroni pour épauler en permanence les préposés à la maintenance des groupes électrogènes.

Tableau 2. PIB par secteur (en pourcentage du PIB)

	2010	2015
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	39.6	33.6
Dont pêche	...	...
Activités extractives	...	...
Dont extraction de pétrole brut et de gaz naturel	...	...
Activités de fabrication	5.2	7.5
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	1.5	1.7
Construction	5.0	1.6
Commerce de gros et de détail; réparation de véhicules automobiles et hôtels et restaurants	27.5	29.2
Dont hôtels et restaurants	...	...
Transports, entreposage et communications	4.6	4.5
Intermédiation financière, immobilier, locations et activités de services aux entreprises	3.7	7.9
Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire	12.4	13.2
Autres services	0.5	0.7
<b>Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Source : Données des administrations nationales.

## Politique macroéconomique

### Politique budgétaire

La non-reconduction du Programme de facilité élargie de crédit (FEC) du FMI en décembre 2013 avait entraîné une baisse des financements extérieurs exposant les Comores aux importantes difficultés budgétaires rencontrées tout au long de l'année 2015. La dernière mission du FMI aux Comores, en septembre 2015, a conclu que la situation demeurerait « difficile ». La contre-performance de l'Administration générale des impôts et des domaines (AGID) est à l'origine de cette situation. Le taux de pression fiscale aux Comores est traditionnellement bas (moins de 12 % du PIB contre 22.8 % aux Seychelles, 18.9 % à Maurice et 17.9 % au Cabo Verde, autres petits États insulaires), et il repose essentiellement sur les droits de douane. L'État rencontre des difficultés à collecter l'impôt aussi bien au niveau de l'Union qu'à celui des îles autonomes. C'est ainsi que le gouvernement avait accumulé de trois à quatre mois d'arriérés de salaires des fonctionnaires et d'importants impayés auprès des fournisseurs locaux de l'État. Le déficit budgétaire s'est creusé, passant de 0.7 % du PIB en 2014 à 1.2 % du PIB en 2015. Cette tendance devrait se poursuivre en 2016 avec un déficit équivalant à 2.2 % du PIB, principalement en raison du contexte électoral peu propice à une amélioration de la mobilisation de ressources fiscales.

C'est le dernier jour de l'année 2015 qu'est intervenu l'évènement majeur de l'exercice avec l'octroi par l'Arabie saoudite d'un don budgétaire de 40 millions USD, équivalent à 7 % du PIB. Le FMI avait précédemment conclu un nouveau Programme de référence couvrant à titre rétroactif le quatrième trimestre 2015 et courant jusqu'au 31 décembre 2016. Des efforts importants de la part des Comores ont justifié ce programme aux yeux du FMI, notamment : i) une meilleure mobilisation des recettes durant les derniers mois de l'année ; ii) l'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications ; iii) la mise en place de nouveaux instruments pour améliorer la transparence de la gestion budgétaire (compte unique du trésor) et de la production statistique ; et iv) l'informatisation de la gestion de la masse salariale.

Les Comores ont fait l'effort d'intégrer leur Programme d'investissements prioritaires (PIP) dans le budget 2015. Cependant, en raison des capacités limitées et de carences dans l'élaboration du PIP, le programme a été jugé insuffisamment exhaustif par les partenaires au développement. Par contre, les subventions aux entreprises publiques, notamment les subventions indirectes



(prix du carburant, allègement des cotisations sociales, etc.) ne sont pas reflétées dans le budget. Les difficultés de trésorerie persistantes empêchent par ailleurs une exécution correcte du budget, avec un pouvoir discrétionnaire de plus en plus important du ministère des Finances. En devenant opérationnelle, la section des comptes de la Cour suprême a toutefois permis d'entamer un processus de régularisation des lois de règlement. Une Direction nationale du contrôle financier a par ailleurs été mise sur pied, mais elle ne dispose pas de moyens suffisants pour remplir sa mission. L'Inspection générale des finances éprouve d'importantes difficultés à jouer son rôle en raison de l'insuffisance de ses moyens financiers et de ses ressources humaines. Aux Comores, la qualité de la gestion budgétaire est fortement entamée par les difficultés liées à la gestion de la masse salariale et aux dépenses électorales.

Tableau 3. Finances publiques (pourcentage du PIB aux prix actuels)

	2007	2012	2013	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
<b>Total recettes et dons</b>	<b>20.2</b>	<b>28.7</b>	<b>43.0</b>	<b>23.9</b>	<b>23.4</b>	<b>22.6</b>	<b>22.7</b>
Recettes fiscales	9.9	11.8	12.1	11.8	11.5	11.5	11.9
Dons	7.6	9.3	27.5	9.4	9.1	8.4	8.0
<b>Total dépenses et prêts nets (a)</b>	<b>22.3</b>	<b>25.4</b>	<b>25.2</b>	<b>24.5</b>	<b>24.6</b>	<b>24.8</b>	<b>24.4</b>
Dépenses courantes	16.1	18.4	14.8	16.5	16.3	16.5	16.7
Sans intérêts	15.6	18.0	14.6	16.3	16.1	16.3	16.6
Salaires et rémunérations	9.0	8.0	7.6	8.5	9.0	9.2	8.7
Intérêt	0.5	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Dépenses d'investissement	6.1	6.8	9.8	8.0	8.3	8.4	7.7
<b>Solde primaire</b>	<b>-1.5</b>	<b>3.7</b>	<b>18.0</b>	<b>-0.5</b>	<b>-1.0</b>	<b>-2.0</b>	<b>-1.6</b>
<b>Solde global</b>	<b>-2.0</b>	<b>3.3</b>	<b>17.8</b>	<b>-0.7</b>	<b>-1.2</b>	<b>-2.2</b>	<b>-1.7</b>

Note : a. Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

Source : Données des administrations nationales; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

## Politique monétaire

L'appartenance des Comores à la zone Franc garantit les règles prudentielles en matière de politique monétaire. L'inflation a été négative en 2015, avec une baisse de 1.3 % de l'indice des prix, en raison principalement de la baisse mondiale des cours pétroliers. En 2016, l'inflation devrait rester contenue, avec un taux prévu de 1.7 %. Depuis janvier 2014, le taux de réserve obligatoire de la Banque centrale est resté inchangé à 15 %, contre 20 % auparavant. Fin septembre 2015, la masse monétaire a augmenté de 9.2 % par rapport au trimestre précédent et de 8.5 % en glissement annuel. Cette augmentation traduit principalement un accroissement du crédit au secteur privé, qui a augmenté de 15.1 % en glissement annuel, ainsi qu'une forte augmentation des avoirs extérieurs au troisième trimestre 2015. Parallèlement, le crédit aux ménages représentait 46.9 % du total des crédits à l'économie, contre 44.2 % fin décembre 2014. À l'inverse, le crédit aux entreprises privées ne représentait plus que 49.9 % fin septembre 2015 contre 51.9 % fin décembre 2014.

Au niveau de la qualité du portefeuille des Banques, le taux de créances douteuses restait élevé, avec un pourcentage de 20.2 % fin septembre 2015, soit 13.2 milliards KMF (environ 26.7 millions EUR). Or les provisions correspondantes ne dépassaient pas 8 milliards KMF (60.7 %). Selon la Banque centrale, cette situation pénalise la capacité de financement de l'économie par les banques. La création en octobre 2014 d'une centrale des risques devrait permettre à l'avenir de mieux rationaliser la politique de crédit des banques et des établissements financiers.

## Coopération économique, intégration régionale et commerce

Les Comores restent actives dans les institutions régionales sans toutefois participer pleinement à la dynamique économique de la région Afrique de l'Est. Les Comores sont membres de la Commission de l'océan indien (COI) dont elles ont assumé la présidence en 2013, et du



Marché commun de l'Afrique orientale et australe (Comesa) qui totalise 430 millions d'habitants. Elles sont l'un des 14 pays qui participent à la zone de libre-échange du Comesa. Elles font partie également de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (Ohada) qui compte 17 membres et a pour objectif de remédier à l'insécurité juridique et judiciaire qui entrave le développement du commerce dans les pays membres. Le pays poursuit les efforts d'harmonisation de sa législation nationale pour la mettre en conformité avec les traités communautaires. Les Comores ont un statut d'État observateur à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). En 2014, les autorités ont adopté un document de politique commerciale visant à aligner les Comores sur les meilleures pratiques internationales. Ne disposant que d'un seul aéroport international aux capacités limitées et dépourvues de port en eau profonde, les Comores sont faiblement connectées à l'extérieur. En conséquence, le coût des transports maritimes et aériens sont très élevés par rapport à ceux du continent africain. La faible connectivité du pays se traduit par des surcoûts et une baisse de compétitivité extérieure. Selon l'Évaluation des politiques institutionnelles pays (EPIP) 2014 de la BafD, l'indice d'intégration régionale des Comores n'est que de 2.8 contre un score moyen de 3.2 pour l'ensemble de l'Afrique. Si le pays était doté à l'avenir de ports en eau profonde, il pourrait tirer profit du développement escompté de l'industrie gazière dans le canal du Mozambique en positionnant l'archipel comme zone de transit pour les équipements lourds. Enfin, à la faveur des programmes d'ajustement, les Comores ont significativement simplifié et réduit les régimes tarifaires applicables au commerce extérieur, en se rapprochant du tarif extérieur commun du Comesa. Le pays applique désormais un abattement tarifaire au cordon douanier de 100 % sur les importations originaires des États membres du Comesa. Les services des douanes sont désormais dotés du système de gestion de douanes automatisé Sydonia ++. Mais la crise budgétaire de l'État n'a pas permis la mise en œuvre effective de certaines réformes pourtant adoptées.

En principe, il n'existe aucune restriction légale au commerce et le principe de réciprocité est appliqué normalement. Toutefois, dans la pratique, de nombreuses entraves administratives perdurent, notamment pour l'obtention de la licence professionnelle et dans le traitement des opérations douanières et fiscales. En effet la douane comorienne n'applique pas la règle de la clause d'origine. Conscient de la difficulté, les autorités ont élaboré en février 2013 un document de politique commerciale recensant les obstacles au commerce et les mesures prioritaires à entreprendre. Parmi les principaux défis figure l'uniformisation indispensable des pratiques et des règles entre les trois îles de l'union, l'accélération de la formation du personnel douanier aux outils informatiques pour un traitement rapide des opérations douanières, et la délivrance du certificat d'origine pour les produits du Comesa. Mais aucune mesure concrète n'est encore appliquée, en raison de la morosité de la conjoncture et des tensions budgétaires de la période électorale.

Tableau 4. Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	2007	2012	2013	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Balance commerciale	-23.9	-33.4	-32.3	-27.7	-24.9	-25.9	-28.4
Exportations de biens (f.o.b.)	3.5	3.2	2.9	4.0	4.5	4.6	4.9
Importations de biens (f.o.b.)	27.4	36.6	35.2	31.8	29.4	30.5	33.3
Services	-2.0	-5.7	-9.9	-8.3	-12.8	-10.8	-8.3
Revenu des facteurs	0.3	-0.7	0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Transferts courants	15.6	31.4	30.8	30.0	30.3	29.9	28.9
<b>Solde des comptes courants</b>	<b>-10.0</b>	<b>-8.3</b>	<b>-11.3</b>	<b>-6.1</b>	<b>-7.4</b>	<b>-6.9</b>	<b>-7.9</b>

Source : Données de la Banque centrale et des administrations nationales; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

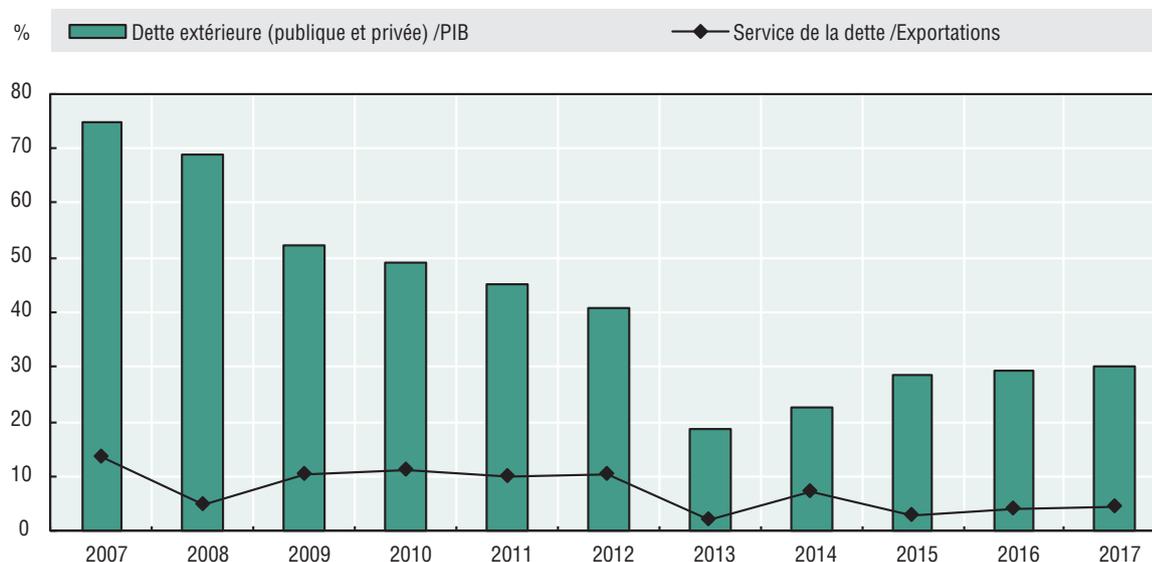


## Politique de la dette

Les Comores ont atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE en décembre 2012, allégeant ainsi significativement le ratio d'endettement public, qui est passé de 40,3 % du PIB en 2012 à moins de 17,5 % en 2015. Le service de la dette extérieure représente moins de 5 % des exportations de biens et de services. Selon le nouveau cadre d'analyse de viabilité de la dette du FMI, qui intègre désormais les transferts de fonds de la diaspora, les Comores sont désormais classées parmi les pays à « risque d'endettement modéré ». Mais cette amélioration de la situation d'endettement du pays repose, pour s'avérer durable, sur des hypothèses fortes : une croissance de 4 %, un taux d'inflation contenu à 3 %, et un ratio des investissements publics rapportés au PIB de 24 %.

Les difficultés budgétaires du pays dues à son faible capacité à mobiliser des ressources fiscales suffisantes pénalisent lourdement les Comores qui n'arrivent plus à emprunter qu'auprès des bailleurs des pays du Golfe et d'autres pays émergents, faute d'accès aux prêts concessionnels et non concessionnels des bailleurs traditionnels. Alors qu'il existe une Direction nationale de la dette et un Comité national de la dette, les mécanismes de gestion et de coordination de la dette ne sont pas réellement opérationnels, en raison des faibles capacités institutionnelles et humaines de l'État.

Graphique 2. Part de l'encours de la dette extérieure dans le PIB et ratio du service de la dette sur les exportations



Source : FMI (WEO & Article IV).

## Gouvernance économique et politique

### Secteur privé

Le secteur privé comorien est confronté à des handicaps qui entravent son développement et l'empêchent de contribuer à la transformation structurelle et à la diversification de l'économie, et de créer des emplois. Les Comores ont gagné cinq places au classement de l'édition 2016 de *Doing Business*, le rapport annuel de la Banque mondiale sur le climat des affaires. Mais elles se situent toujours au bas du tableau, au 154<sup>e</sup> rang sur 189 pays considérés. Les critères où l'archipel s'avère le plus faible sont le « règlement de l'insolvabilité » (il est le dernier du classement), l'« exécution des contrats » (177<sup>e</sup> place) et le « paiement des taxes » (167<sup>e</sup> place). En outre, les Comores ont



reculé de cinq places au classement du critère « octroi de permis de construire » et de six places pour le « raccordement à l'électricité ». À l'inverse, il est devenu de plus en plus facile de se lancer dans les affaires (l'archipel gagne dix places pour le critère « création d'entreprise » en se hissant au modeste 163<sup>e</sup> rang) ou d'obtenir un crédit (19 places de mieux). C'est la récente création d'une centrale des risques qui explique ces progrès. Au classement général, les Comores sont surclassées par les autres petits États insulaires de la région, le Cabo Verde (126<sup>e</sup>), les Seychelles (95<sup>e</sup>) et Maurice (32<sup>e</sup>).

Les Comores disposent d'un code du commerce. Les avantages fiscaux et douaniers sont accordés aux investisseurs pendant une période de grâce. Le code du travail est flexible et présente peu de contraintes pour les chefs d'entreprise. Par contre l'appareil judiciaire reste une préoccupation pour les investisseurs. Face aux lacunes de la justice commerciale, l'Union des chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture et des métiers a mis en place, en 2014, la Cour d'arbitrage pour le règlement des litiges commerciaux, pour accompagner la mise en place de la Cour d'arbitrage des pays de la Commission de l'Océan indien (COI). Les Comores améliorent leur note à l'indice *Economic freedom* (45.7 sur cent en 2012, 47.5 en 2013 et 51.4 en 2014). Les activités sous licences sont restées identiques, mais les situations de monopoles ont été brisées pour plusieurs produits. Le pays dispose d'un nouveau code des impôts transparent, et un dialogue a été noué entre le secteur privé et les autorités fiscales. Toutefois, en raison des difficultés de trésorerie de l'État, les contrôles sont considérés comme du harcèlement fiscal par les acteurs du secteur privé. L'Agence nationale pour la promotion des investissements (ANPI) chargée de la mise en œuvre de la politique du secteur public a été confrontée à de graves contraintes budgétaires, qui ont parfois paralysé le fonctionnement des guichets uniques de création d'entreprises.

### Secteur financier

Le système financier comorien est peu développé avec un taux de bancarisation de 17 % en 2010 (contre 70 % au Cabo Verde). Le total de ses actifs ne représentait que 54 % du PIB en 2013. Le secteur financier est dominé par les banques et les institutions de microfinance, les autres pans du secteur – assurances, fonds de pension et marchés financiers – étant émergents ou inexistantes. Quatre banques à capitaux étrangers et la banque postale publique représentent les deux tiers environ des actifs du système financier, trois établissements de microfinance se partageant le troisième. Le système a récemment évolué au bénéfice des institutions de microfinance, plus proches des populations à revenu modeste, qui représentent plus du tiers de l'épargne collectée et 30 % du crédit bancaire. La canalisation des transferts des migrants (25 % du PIB) représente un véritable potentiel de développement pour le système bancaire. Cependant, le système financier dans son ensemble souffre de l'absence structurelle de produits de long terme qui permettraient aux entreprises de financer adéquatement leurs plans d'investissement.

L'accès au crédit pour les entreprises comme pour les particuliers est particulièrement ardu aux Comores en raison de la difficulté à présenter les garanties exigées, notamment du fait de la confusion qui règne dans le domaine foncier où, faute d'un code foncier, se superposent le système traditionnel, le système islamique et le système dit « moderne ». Toutefois, avec la création récente d'une centrale des risques, les Comores ont réalisé de réels progrès, et gagné 19 places au classement de *Doing Business* (109<sup>e</sup> en 2015 contre 128<sup>e</sup> en 2014) pour l'indicateur « Obtention des prêts ». À la fin du premier semestre 2015 et secteur informel compris, les entreprises représentaient 49.3 % des encours de crédit contre 47.4 % pour les ménages. Ces chiffres cachent toutefois une forte concentration du crédit, la majorité de la population, non salariée formellement, n'y ayant pas accès. Mais le développement de la microfinance promet un élargissement de la clientèle potentielle en encourageant des activités génératrices de revenus. Par ailleurs, les banques ont développé un système intégré de paiement entre les trois îles, ce qui a beaucoup facilité les échanges à l'intérieur de l'archipel. C'est en 2015 que la Banque centrale des Comores, en tant qu'entité de tutelle et de supervision des établissements de crédit agréés,



a décidé la création de la « Centrale des risques et des incidents de paiement » (CdRIP), afin de limiter les risques liés au crédit et les incidents sur les moyens de paiement.

### Gestion du secteur public, institutions et réformes

La qualité de la gestion publique jugée à travers les indicateurs de gouvernance reste globalement assez faible, même si des améliorations ont été enregistrées depuis quelques années. Sur l'Indice Mo Ibrahim, les Comores sont restées de 2011 à 2014 entre le 30<sup>e</sup> et le 32<sup>e</sup> rang sur les 52 pays africains considérés, loin derrière les autres États insulaires de la région (Maurice occupe la première place, Cabo Verde la deuxième et les Seychelles la sixième). Le pays réalise ses meilleurs scores dans les indicateurs de l'éducation (avec une note de 62.9 sur cent), de la santé (60.6), du droit (63.5) et surtout de la sécurité intérieure (89.6). À l'inverse, il enregistre les plus mauvais scores dans les indicateurs des infrastructures (26.6 sur cent), de la gestion publique (30.1), de l'environnement des affaires (33), de responsabilité (34.2), et de parité des genres (38.1). Au classement de l'indice de perception de la corruption de *Transparency international*, les Comores sont passées de la 143<sup>e</sup> place en 2011 à 133<sup>e</sup> en 2012 puis à la 127<sup>e</sup> en 2013, avant de retomber au 142<sup>e</sup> rang en 2014. En effet, si le pays a mis en place de nombreuses nouvelles institutions, il ne les a pas doté des ressources budgétaires nécessaires à leur fonctionnement. C'est le cas de la Commission nationale de prévention et de lutte contre la corruption, du Code des marchés publics, de l'Inspection générale des finances, de la Direction nationale du contrôle financier, et de la Haute autorité de la fonction publique dont les membres ont été désignés en 2013 par le président de l'Union. En 2015, avec l'assistance du FMI, le gouvernement a créé un Compte unique auprès du Trésor qui devrait rassembler toutes les recettes publiques de l'Union et des îles autonomes.

La gestion des ressources humaines s'est sensiblement améliorée dans l'administration avec la gestion intégrée des structures et des effectifs (logiciel Gise). Cependant, les recrutements parallèles existent toujours dans la fonction publique, et les nominations, les promotions et les affectations à des postes importants ne répondent toujours à des critères de compétences intrinsèques.

### Gestion des ressources naturelles et environnement

Petit État insulaire en développement (PEID), les Comores sont économiquement, socialement et écologiquement vulnérables aux effets du changement climatique et aux phénomènes extrêmes associés. Le pays est exposé à un large éventail de risques naturels tels que tempêtes tropicales, inondations et glissements de terrain, tremblements de terre et éruptions volcaniques. Ces aléas naturels provoquent régulièrement des dégâts considérables au niveau des infrastructures et ils affectent de façon notable la sécurité alimentaire. Le pays a ratifié les trois principales conventions de Rio et mis en place la Stratégie nationale et le plan d'action pour la diversité biologique, le Programme d'action nationale (PAN) de lutte contre la désertification et pour la gestion des ressources, et le PAN d'adaptation aux changements climatiques. En 2012, les autorités ont par ailleurs élaboré un schéma directeur intégré pour la gestion des zones côtières, et les Comores participent au projet de gestion durable des zones côtières lancé en juillet 2014 par les pays membres de la Commission de l'Océan Indien (COI). Ces différentes initiatives sont néanmoins handicapées par la fragilité économique du pays.

La déforestation se poursuit à un rythme rapide même dans les zones protégées, en raison de la demande croissante de bois et de terres agricoles. Les autorités comoriennes disposent d'une capacité limitée de faire face aux catastrophes naturelles majeures. Les capacités d'intervention d'urgence à la suite d'une catastrophe souffrent de carences institutionnelles et opérationnelles, et les institutions concernées ne possèdent pas de budget spécialement dédié au risque naturel. Le pays bénéficie du soutien du PNUD pour la mise en œuvre d'instruments de prévention et de réponse aux catastrophes naturelles. Pour préserver la faune et limiter les effets négatifs des



carburants fossiles, principale source énergétique du pays, le gouvernement entend développer, avec le soutien des partenaires techniques et financiers (PTF), les énergies renouvelables, notamment le solaire et surtout la géothermie.

### Contexte politique

L'année 2015 a été marquée par des élections législatives au niveau de l'Union des Comores, et par les élections des conseillers communaux et des conseillers des îles autonomes. Malgré quelques difficultés d'ordre matériel ou politique, la paix et la stabilité sociale ont été préservées et les nouveaux élus sont entrés en fonction. Un débat animé sur l'interprétation de l'article 13 de la constitution relatif à la présidence tournante a constitué une source de tension politique, mais finalement la Cour constitutionnelle a déclaré inéligible l'ancien président Abdallah Sambi. Le respect de cet arrêt de la Cour constitutionnelle a démontré l'enracinement des Comores dans la démocratie. Le processus électoral se poursuit normalement, sans pour autant que tous les risques, notamment de fraude électorale ou de rejet des résultats, soient écartés. Le premier tour du scrutin présidentiel s'est tenu le 21 février dans la seule Grande Comore, titulaire de la présidence tournante jusqu'en 2021. Le deuxième tour était prévu le 18 avril, à l'échelle des trois îles de l'Union.

Mais la difficile collaboration entre les îles autonomes et les institutions fédérales continuent de compromettre la consolidation de l'État et la mise en œuvre efficace des politiques de développement. L'archipel reste confronté à un défi de cohésion politique et sociale entre ses composantes.

### Contexte social et développement humain

#### Développement des ressources humaines

Les Comores ont régulièrement procédé à l'évaluation de la mise en œuvre des OMD. Le dernier rapport périodique relevait en 2013 d'importants progrès sur la voie de l'OMD 3 (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes), l'OMD 4 (réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans) et l'OMD 6 (combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies), trois objectifs en cours de réalisation. L'OMD 2 (assurer une éducation primaire à tous) paraissait accessible. À l'inverse, l'OMD 1 (éliminer l'extrême pauvreté), l'OMD 7 (assurer un environnement durable) et l'OMD 8 (mettre en place un partenariat mondial pour le développement) s'avéraient hors de portée.

Les Comores sont classées dans le dernier inférieur de l'indice de développement humain (IDH) des Nations Unies. En 2014, elles occupaient la 159<sup>e</sup> place sur les 187 pays considérés. D'importants progrès ont cependant été accomplis, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ainsi, le taux de mortalité des enfants de moins d'un an est passé de 122 décès pour mille naissances vivantes en 1990 à 50 décès en 2012, en vue de l'objectif de 40 décès en 2015. Le taux de mortalité juvénile (enfants âgés d'un à cinq ans) est passé de 86 décès pour 1 000 naissances vivantes en 1990 à 35.3 décès en 2012, pour un objectif de 28 décès en 2015. Le taux de mortalité maternelle est passé de 517 décès pour 100 000 naissances vivantes en 1990 à 172 décès en 2012, pour un objectif de 140 décès en 2015. Le taux de prévalence du sida se situait à 0.05 % de la population en 2012 pour un objectif de 0.025 % en 2015. Toutes les personnes infectées par le VIH/Sida bénéficient de traitements antirétroviraux. Enfin pour le paludisme, le taux de prévalence des enfants de moins de cinq ans était ramené à 9 % dès 2012, en deça de l'objectif de 16.5 % en 2015. Dans le domaine de l'éducation le ratio filles/garçons était en 2012 de 0.98 dans le cycle primaire et de 1.01 dans le cycle secondaire.

L'objectif de réduire à 27.3 % en 2015 le taux d'incidence de la pauvreté n'est pas atteint. Des progrès sont néanmoins observés puisque ce taux est passé de 54.7 % en 1995 à 45.6 % en 2012. Par



ailleurs, en raison de leur dépendance structurelle aux importations de produits alimentaires, les Comores vivent en situation d'insécurité alimentaire persistante. Selon le rapport sur la « Politique nationale de nutrition et d'alimentation » publié en mars 2012, 84 % des ménages vivaient dans l'insécurité alimentaire et 43 % des décès d'enfants seraient dus à la malnutrition. Le taux de chômage estimé à seulement 14.3 % cache des disparités importantes entre les femmes (18.5 %) et les hommes (11.9 %). Pour les jeunes de 20 à 24 ans, le taux de chômage est estimé à 24.6 %, et il s'élève à près de 50 % pour les jeunes diplômés.

### Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

La Direction nationale de la solidarité et de la cohésion sociale est en charge de la Politique nationale de protection sociale définie en 2014. Mais les programmes de protection sociale sont à l'état embryonnaire, et se réduisent dans les faits aux prestations fournies par la Caisse nationale des retraites, la Caisse nationale de prévoyance sociale pour les salariés du public et du privé, les mutuelles de santé, les maigres pensions de réversion et les pensions accordées aux handicapés. La pension mensuelle des salariés qui ont cotisé durant des décennies à la Caisse nationale des retraites est de 25 000 KMF (51 EUR). Les travailleurs du secteur informel ou qui n'ont pas cotisé dans les caisses de protection sociale, (agriculteurs, pêcheurs, artisans, etc.) ne bénéficient d'aucune prestation sociale.

À la suite du sommet de Ouagadougou (Burkina Faso) des chefs d'État africains sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, les Comores avaient élaboré un document cadre de politique nationale de l'emploi (DCPNE), actualisé et validé en mai 2013. En matière de protection sociale, les autorités et les syndicats réfléchissent à la mise en place d'un « socle de protection sociale universelle » pour délivrer aux groupes vulnérables et aux plus pauvres un minimum de services essentiels et de transferts sociaux. Les transferts des émigrés au bénéfice de leurs familles expliquent les améliorations observées en dépit de la faiblesse des dépenses publiques allouées aux secteurs sociaux.

Des textes majeurs régissent le droit du travail et de la sécurité sociale aux Comores, affiliées à l'Organisation internationale du travail (OIT). Dans une directive de septembre 2014, le gouvernement a rendu obligatoire l'affiliation de tous les employés du secteur privé au régime de la Caisse nationale de sécurité sociale. Par ailleurs, les employeurs sont tenus d'établir un contrat de travail en conformité avec le code du travail. Mais les autorités doivent encore doter les structures de contrôle des moyens adéquats pour la mise en œuvre de ces mesures. Les crises institutionnelles récurrentes n'ont pas permis la ratification à temps des principales conventions, notamment la convention 102 relative à la sécurité sociale.

Les initiatives gouvernementales restent de portée limitée en raison des difficultés budgétaires de l'État, qui privent les services des moyens adéquats pour réaliser leurs objectifs.

### Égalité hommes-femmes

Les Comores disposent d'un Commissariat général à la solidarité et à la promotion du genre ainsi que d'une Direction nationale de l'entrepreneuriat féminin. Suite aux actions mises en œuvre avec l'appui des partenaires au développement, le rôle des femmes a été renforcé dans la résolution des conflits, la réconciliation nationale et la consolidation de la paix. Le droit de propriété foncière accordé à la femme dans le droit coutumier est une singularité des Comores qui permet de limiter la « fragilité » de la femme en cas de divorce et dans le système de succession : elle seule dispose de la propriété foncière en cas de séparation. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place dans chaque ministère des « points focaux genre », conformément aux recommandations du Document national de politique nationale de l'équité et de l'égalité de genre. Aux Comores, le rôle et la place de la femme dans la société sont prépondérants, et la mobilisation de l'électorat féminin a marqué les élections législatives et locales en 2015. Il n'y a eu toutefois qu'une seule candidate parmi les 25 prétendants à la présidentielle du 21 février 2016.



Seulement 14 % des femmes exercent une activité salariée, et une seule femme siège au nouveau parlement. Les femmes sont peu présentes dans le secteur privé, ne représentant que 4 % des travailleurs dans le secteur du BTP et 5 % du secteur de la pêche.

## Analyse thématique : villes durables et transformation structurelle

La problématique de l'urbanisation est une question cruciale pour les Comores qui connaissent une des plus fortes densités de population en Afrique avec une moyenne de 411 habitants au kilomètre carré (km<sup>2</sup>), et une densité de 763 habitants/km<sup>2</sup> sur l'île d'Anjouan. La population urbaine est estimée à 28.3 % de la population totale, mais l'urbanisation progresse au rythme de 6.5 % par an. Les projections annoncent plus de 1 500 000 personnes en milieu urbain à l'horizon 2050, soit une densité de 862 habitants/km<sup>2</sup>. La situation politique et institutionnelle difficile a sérieusement entamé les capacités de l'État à fournir les services publics essentiels (eau, électricité, éducation, santé) aux populations rurales. Cette carence des services publics dans les campagnes nourrit les flux migratoires vers les principaux centres urbains et notamment les capitales insulaires : Moroni (42 882 habitants) pour la Grande Comore, Mutsamudu (26 469 habitants) pour Anjouan, et Fomboni (20 000 habitants) pour Mohéli.

Les problèmes actuels que connaissent les villes comoriennes s'amplifieront et peuvent conduire à des situations insoutenables à terme si aucune mesure rationnelle n'est prise par le gouvernement. Or la plupart des textes légaux et réglementaires concernant la décentralisation et la réorganisation territoriale restent encore à être appliqués. Ainsi, concernant Moroni, la capitale de l'Union, pourtant supposée jouir d'un statut particulier, la gestion de services aussi cruciaux que la voirie et l'assainissement se trouve éparpillée entre la préfecture, le gouvernorat de l'île et la municipalité sans que les responsabilités des uns et des autres soient clairement établies. Au bout du compte ces services sont mal assurés avec les conséquences néfastes que l'on imagine sur la santé des habitants, confrontés à la prolifération des moustiques et autres vecteurs de maladies, à cause des ordures qui traînent partout et à un déficit criant d'infrastructures d'assainissement. La même situation prévaut à Mutsamudu et à Fomboni.

Une autre menace liée à l'urbanisation rapide est le développement des bidonvilles, terreau propice à une délinquance (alcool, drogue, prostitution) qui menace la sécurité des individus. Cette « bidonvillisation » est favorisée par l'absence de code foncier et l'application insuffisante des textes régissant le permis de construire. Les terrains des périphéries urbaines appartiennent à des particuliers ou à des communautés qui les louent aux migrants, et ces derniers y construisent des habitations forcément précaires, du fait même de la précarité de leur statut d'occupants. Le développement rapide de la population urbaine va amplifier les problèmes d'accès à l'eau et à l'électricité avec les dégradations conséquentes sur la qualité de la vie, notamment dans les quartiers périphériques, où les infrastructures d'assainissement individuelles et collectives sont inexistantes.

Le faible accès aux services de base pose un autre défi d'envergure. À titre d'exemple, la gestion des déchets devient une problématique majeure dans le contexte d'insularité. Et les populations urbaines souffrent aussi des nuisances du trafic routier, au bord de la saturation.

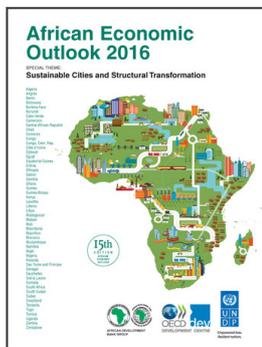
L'absence de politique d'aménagement du territoire et de plan de développement urbain créent une situation d'anarchie foncière. Les populations investissent ainsi jusqu'aux emprises des routes et du domaine public. La criminalité se développe dans les villes, sans compter les éruptions sociales récurrentes dans le contexte politique et économique de l'archipel.

Sur le plan institutionnel, les Comores se sont dotées d'un Comité national de développement urbain et de l'habitat (CNDUH) qui a pour mission de soutenir les programmes concertés dans le cadre du développement urbain. Le CNDUH a récemment présenté, en décembre 2015, son projet de rapport-pays en vue de la prochaine conférence « Habitat III » prévue en octobre 2016.



à Addis Abeba (Éthiopie). Le développement urbain rapide de l'archipel se traduit par une forte pression sur l'environnement qui menace notamment la ressource forestière, le bois étant la principale source d'énergie des habitants. Elle pèse aussi sur le littoral côtier, accentuant encore la fragilité environnementale du pays.

Le principe constitutionnel d'autonomie des îles confère d'importantes responsabilités aux administrations autonomes des îles pour la gestion des villes. Les pouvoirs publics comptent beaucoup sur le processus de décentralisation en cours pour maîtriser les problèmes liés à l'urbanisation rapide du pays. D'abord, en amont, ils comptent ralentir l'exode rural en mettant en œuvre des politiques de développement rural intégré permettant de créer des emplois décents dans les villages, y compris dans le secteur secondaire (produits agroalimentaires notamment) et le secteur tertiaire (administration, commerce, nouvelles technologies). Le scénario suppose évidemment que la décentralisation ne se limite pas à la création de nouvelles structures administratives, mais qu'elle s'accompagne de transfert réel de compétences et de ressources en faveur des nouvelles entités. Ces dernières pourraient alors jouer effectivement le rôle qui leur est dévolu d'impulser le développement local. En aval, il est prévu d'associer les communes pour veiller à la sécurité des biens et des personnes à travers la création de polices municipales et urbaines placées sous la tutelle des maires.



Extrait de :  
**African Economic Outlook 2016**  
Sustainable Cities and Structural Transformation

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/aeo-2016-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

Banque africaine de développement/OCDE/Programme des Nations Unies pour le Développement (2016), « Comores », dans *African Economic Outlook 2016 : Sustainable Cities and Structural Transformation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/aeo-2016-50-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).