

COMORES

2015

Alassane DIABATE / a.diabate@afdb.org
Économiste principal, Centre de ressources pour l'Afrique de l'Est, BAD

Riad MEDDEB / riad.meddeb@undp.org
Conseiller économique, PNUD Comores





COMORES

- La grave crise énergétique que connaissent les Comores depuis plusieurs années pénalise les activités économiques avec, comme conséquence, une quasi-stagnation de la croissance.
- L'augmentation de la masse salariale et le financement des élections législatives, municipales et des conseillers ont accentué les tensions budgétaires, mais la position extérieure reste confortable avec plus de 5.6 mois de réserves d'importations, grâce aux transferts des migrants.
- Petit État insulaire composé de quatre îles (Mayotte est restée sous administration française) et densément peuplé, les Comores sont confrontées à une forte disparité spatiale, économique et démographique qui engendre des mouvements migratoires importants, provoquant de fortes tensions politiques et sociales.

Vue d'ensemble

Malgré un taux de croissance positif moyen d'environ 3 % depuis 2011, l'économie comorienne ne parvient pas à enclencher sa transformation structurelle. Celle-ci est pourtant indispensable pour réduire la pauvreté et absorber le chômage des jeunes – notamment celui des diplômés –, qui a enregistré un taux de plus de 50 % en 2014. La composition sectorielle du produit intérieur brut (PIB) en 2014 a été dominée par le secteur de l'agriculture, forêt et pêche (34.5 %), suivi du secteur du commerce, y compris hôtels et restaurants (28.9 %), et du secteur des administrations publiques (13.1 %). De son côté, le secteur de la production (eau, électricité, construction et fabrication) n'a représenté que 11.0 % du PIB. Les principaux moteurs de la croissance sont les secteurs de l'agriculture (4.2 %), du bâtiment et des travaux publics (5.2 %), du commerce et de l'hôtellerie (4.9 %), des administrations publiques (8.2 %) et des autres services (8.3 %).

La situation politique relativement stable et la reprise de financements extérieurs importants – multilatéraux et surtout bilatéraux arabes – ont favorisé la croissance. Toutefois, en 2014, le pays a connu une accumulation d'arriérés intérieurs (salaires, paiements aux fournisseurs, etc.) et extérieurs, avec pour résultat une détérioration des principaux soldes budgétaires. Le solde budgétaire global base caisse est ainsi passé de 18.2 % en 2013 à -0.6 % en 2014. Cette tendance devrait s'inverser en 2015, avec un solde de 1.5 % en 2015.

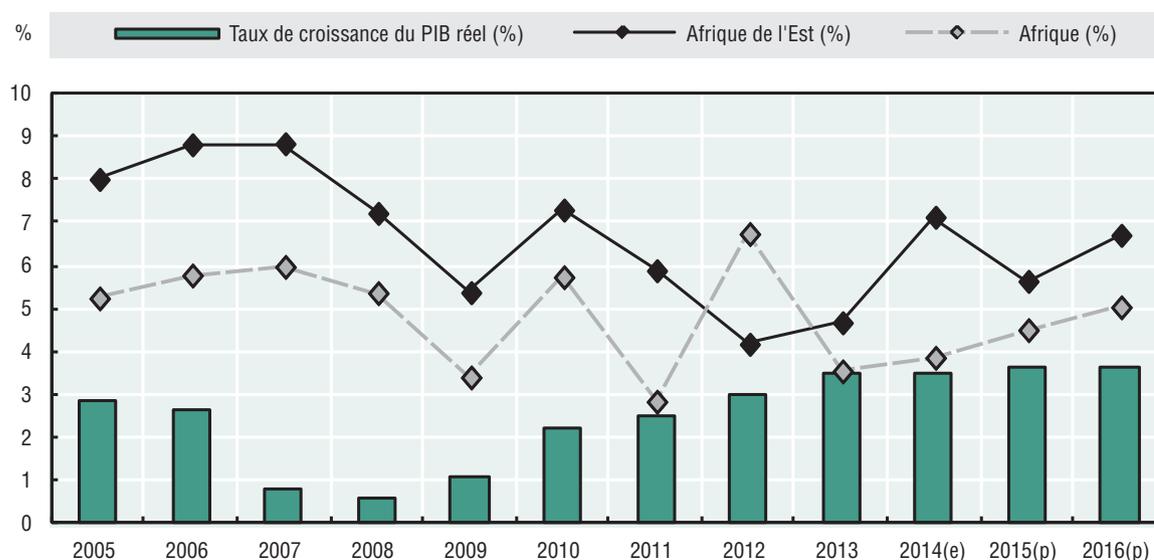
Le budget de l'État en 2014 a été affecté par une augmentation des dépenses courantes, en particulier des salaires qui ont crû de 10 % par rapport à 2013. Par ailleurs, la crise de l'énergie a conduit les grandes entreprises à recourir aux groupes électrogènes, ce qui a augmenté leurs coûts de production et réduit leurs chiffres d'affaires imposables. Une situation qui explique la difficulté pour l'État à mobiliser les ressources internes, ainsi que la tension de trésorerie.

Les réformes structurelles, en particulier dans les secteurs clés de l'énergie et des télécommunications, se font à un rythme lent, en dépit de l'engagement des autorités. Cette situation s'explique notamment par la faiblesse des capacités institutionnelles du pays. Du coup, le pays peine à créer les bases d'une croissance économique durable, porteuse d'emplois. La crise énergétique qui a débuté en 2010 perdure, pénalisant lourdement les activités économiques. Elle touche particulièrement le secteur du commerce des produits alimentaires importés, qui fournit l'essentiel des recettes fiscales. Les tensions de trésorerie de l'État ainsi engendrées ont amené le gouvernement à réduire significativement les subventions à l'entreprise publique d'électricité et d'eau (Mamwe), qui n'est plus en mesure d'assurer la maintenance des moyens de production et l'achat de carburant. En conséquence, la fourniture d'électricité a été réduite à quelques heures dans la capitale, et beaucoup moins dans les autres régions du pays.

Toutes les activités économiques sont touchées, notamment les secteurs où se concentrent les populations vulnérables, notamment les femmes : transformation de produits agricoles, conservation et commerce de produits halieutiques, artisanat. Si la croissance a pu se maintenir à 3.5 %, c'est grâce à une demande intérieure soutenue par les ressources extérieures. L'aide étrangère finance les investissements, et les transferts des migrants la consommation des ménages. Les activités de production intérieures génératrices d'emploi ne participent que faiblement à la croissance.

Le taux de chômage, estimé à 14 % en 2003, ne cesse d'augmenter. Il a grimpé à 24 % en 2012 et touche notamment 52 % des jeunes de 15 à 24 ans. Face à cette situation préoccupante, le gouvernement a réagi en mettant en œuvre la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) 2015-19, conçue comme un instrument de relance de la croissance et de création d'emplois. Ses ambitions, toutefois, ne pourront être réalisées que si la crise énergétique trouve une solution durable à très court terme.

Graphique 1. Taux de croissance du PIB réel



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

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

	2013	2014(e)	2015(p)	2016(p)
Croissance du PIB	3.5	3.5	3.6	3.6
Taux de croissance du PIB réel par habitant	1.1	1.2	1.3	1.4
Inflation	1.6	1.6	2.5	2.6
Solde budgétaire (% PIB)	18.2	-0.6	1.5	1.6
Compte courant (% PIB)	-5.7	-7.8	-6.9	-8.5

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

Développements récents et perspectives

La consommation des ménages est restée le principal moteur de la croissance, malgré les arriérés de salaires et le ralentissement des financements extérieurs en l'absence de programme



avec le Fonds monétaire international (FMI). Comme pour les années précédentes, la croissance économique en 2014, estimée à 3.5 %, demeure soutenue par la demande intérieure.

Les perspectives de croissance en 2015 restent conditionnées au règlement du problème de fourniture d'électricité. Sur la base de la tendance actuelle, la croissance devrait se poursuivre à un taux de 3.6 %. Elle serait tirée par les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie, mais aussi par le développement et la réhabilitation des routes et des infrastructures portuaires, que le gouvernement souhaite mettre au centre de la SCA2D 2015-19.

La conclusion attendue d'un nouvel accord triennal avec le FMI pour la période 2015-17 devrait s'accompagner d'un flux important d'aide au développement pour les années à venir. Par ailleurs, le rythme d'exécution du projet d'appui au secteur de l'énergie de la Banque africaine de développement (BAfD) devrait s'accélérer en 2015. Quant à l'Union européenne, elle prévoit dans le 11^e Fonds européen de développement pour la période 2015-20 une enveloppe de 68 millions d'euros (EUR). La Banque mondiale, elle, a programmé une enveloppe de 60 millions de dollars américains (USD) dans le cadre de sa nouvelle stratégie d'assistance au pays pour la période 2014-16.

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

	2009	2014
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	42.6	34.5
dont pêche
Activités extractives	0.0	0.0
dont extraction de pétrole brut et de gaz naturel	0.0	0.0
Activités de fabrication	5.0	7.1
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	1.6	1.7
Construction	5.2	2.2
Commerce de gros et de détail; réparation de véhicules automobiles et hôtels et restaurants	27.3	28.9
dont hôtels et restaurants
Transports, entreposage et communications	4.6	4.5
Intermédiation financière, immobilier, locations et activités de services aux entreprises	2.1	7.9
Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire	11.6	13.1
Autres services	0.0	0.0
Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs	100.0	100.0

Source : Données des administrations nationales

Politique macroéconomique

Politique budgétaire

En raison de l'absence de progrès dans les réformes structurelles, les Comores ne bénéficient plus de programme avec le FMI depuis décembre 2013. La nette diminution des dons, qui sont passés de 28.6 % du PIB en 2013 à 9.0 % en 2014, a conduit le pays à mener une politique budgétaire restrictive en 2014. Les recettes totales et dons se sont ainsi établis à 25.6 % du PIB en 2014, alors qu'ils étaient à 43.7 % en 2013. La tension s'est aggravée avec le faible taux des recettes fiscales engrangées, à 13.5 % du PIB en 2014, en léger mieux toutefois par rapport à 2013 (12.1 %). Par ailleurs, les dépenses totales ont connu une petite augmentation en s'établissant à 26.2 % du PIB en 2014, contre 25.5 % en 2013.

Le déficit global s'est détérioré, passant de 18.2 % du PIB en 2013 à -0.6 % en 2014. L'analyse montre que le plafond de crédit net au gouvernement a été atteint, conduisant l'État à accumuler les arriérés. Toutefois, le ratio de la dette extérieure/PIB ne serait que de 17.4 % en 2014, contre

18.5 % en 2013, après l'éligibilité des Comores à l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) en décembre 2012. La situation budgétaire aux Comores demeure fragile en raison de sa faible capacité à mobiliser les ressources intérieures, et donc de sa forte dépendance aux financements extérieurs, principalement des dons. Malgré les réformes importantes initiées, les services fiscaux restent peu performants, du fait de l'intégration insuffisante des administrations fiscales des îles autonomes et des administrations fédérales de l'État.

La conclusion d'un nouveau programme de facilité élargie de crédit (FEC) avec le FMI, prévue en 2015, laisse présager une meilleure gestion des finances publiques. La situation budgétaire devrait ainsi s'améliorer avec la progression des recettes fiscales (14.2 % du PIB) et des dépenses salariales maîtrisées. Par ailleurs, la conclusion avec le FMI de la FEC devrait se traduire par une reprise des financements extérieurs. Le solde budgétaire global pourrait, selon les estimations, s'améliorer, à 1.5 % du PIB en 2015, contre -0.6 % en 2014.

Côté endettement, le ratio de l'endettement public rapporté au PIB devrait se maintenir en dessous de 20 %, grâce à l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE. Un allègement de la dette, d'un montant de 176 millions USD, a été accordé aux Comores dans le cadre de cette initiative. Le gouvernement a engagé très peu de réformes en 2014 après la fin du précédent programme – soutenu par la FEC – en décembre 2013. En attendant de conclure le nouveau programme en 2015, les Comores et le FMI ont arrêté, d'un commun accord, d'importantes mesures, notamment la mise en œuvre de la réforme fiscale.

Le pays est confronté à des défis majeurs. Il lui faut d'abord améliorer la gestion de la masse salariale, en particulier au niveau des administrations des îles autonomes. Il doit ensuite financer le déficit des entreprises publiques, notamment celui de la Mamwe, et trouver des solutions aux exonérations au cordon douanier, dont les montants en 2014 équivalaient aux recettes intérieures. De même, il doit faire face au recours systématique aux compensations, et donc à la faible qualité des comptes publics. Enfin, il doit remédier aux effets de la nouvelle Constitution, qui a ramené la paix mais a aussi induit une désarticulation financière entre les trois îles autonomes (Anjouan, Mohéli et Grande Comore) et les institutions fédérales. En 2014, la coordination entre la gestion des finances publiques au niveau central et celle des îles autonomes n'était pas satisfaisante. La poursuite des réformes devrait permettre de pallier ces insuffisances dans un avenir proche.

La nouvelle Administration générale des impôts et des domaines (Agid) est désormais opérationnelle. Elle permettra de disposer d'une structure unique dans le recouvrement des impôts. Cette mesure devrait améliorer les services, et donc les rentrées fiscales.

Tableau 3. Opérations financières de l'État (en pourcentage du PIB)

	2006	2011	2012	2013	2014(e)	2015(p)	2016(p)
Total recettes et dons	18.7	23.6	28.9	43.7	25.6	26.2	26.6
Recettes fiscales	10.9	10.9	11.8	12.1	13.5	14.2	14.7
Dons	5.0	7.5	9.6	28.6	9.0	8.9	8.9
Total dépenses et prêts nets (a)	20.9	22.1	25.4	25.5	26.2	24.7	25.0
Dépenses courantes	16.1	16.6	18.4	18.7	17.8	16.3	16.4
Sans intérêts	15.6	16.1	18.0	16.7	17.6	16.0	16.1
Salaires	8.4	8.5	8.0	7.6	7.7	7.6	7.4
Intérêts	0.5	0.4	0.4	2.1	0.2	0.3	0.3
Dépenses d'investissement	4.8	5.4	6.8	6.7	8.4	8.4	8.6
Solde primaire	-1.7	1.9	4.0	20.3	-0.4	1.7	2.0
Solde global	-2.2	1.4	3.6	18.2	-0.6	1.5	1.6

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

La Banque centrale des Comores a maintenu sa politique de vigilance pour maîtriser l'inflation, qui est restée constante en 2013 et 2014, à 1.6 %. Le taux de réserve obligatoire a été revu à la baisse, passant de 20 % à 15 % le 2 janvier 2014, afin de réduire les fortes tensions de trésorerie des institutions de microfinance. Malgré cela, le crédit intérieur a crû moins vite en 2014 (15.6 %) qu'en 2013 (21.0 %). Même constat pour le crédit au secteur privé, qui a augmenté de seulement 7.6 % en 2014, contre 12.6 % en 2013. S'il paraît globalement sain, le secteur bancaire comorien reste vulnérable, en raison de la sous-capitalisation des banques et du volume des crédits non performants, qui atteignaient 30 % du portefeuille fin 2014.

Le crédit au secteur privé a connu une croissance moins rapide en 2014 du fait du ralentissement de l'activité économique imputable à la crise de l'électricité. Pour l'année 2015, il devrait augmenter de 17.4 % grâce à une légère amélioration de la croissance par rapport à 2014 et, surtout, une gestion plus rationnelle de la question de l'électricité. Il n'en demeure pas moins que l'accès au crédit reste difficile pour les entreprises comoriennes : les banques n'ont pas de ressources longues et le pays, en tant que membre de la zone franc, est en « isolement » monétaire par rapport à la région Afrique de l'Est.

De son côté, la Banque centrale mène une politique monétaire prudente. Son objectif est d'assurer la stabilité des prix et de préserver une position extérieure durable, avec des réserves de change de 170.2 millions USD, soit l'équivalent de 5.6 mois d'importations.

L'institution a mis en place la centrale des risques, qui est opérationnelle depuis octobre 2014. Cette structure permettra aux établissements bancaires traditionnels et aux mutuelles de microcrédit d'avoir une meilleure visibilité sur la situation des clients, et ainsi de mieux gérer les créances douteuses potentielles.

Coopération économique, intégration régionale et commerce

L'Union des Comores est membre de plusieurs regroupements régionaux, dont la Communauté des États de l'Afrique de l'Est (Comesa) et la Commission de l'océan Indien (COI). En août 2014, elle a abrité le IVe Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la COI, au cours duquel les pays du sud-ouest de l'océan Indien ont créé un espace de solidarité dénommé « Indianocéanie ». À l'origine de cette nouvelle approche d'intégration régionale, la conscience des pays membres de partager une géographie, une histoire entremêlée et une culture singulière. L'Indianocéanie a défini ses priorités, parmi lesquelles figure l'amélioration de la connectivité globale (desserte maritime et aérienne et connectivité numérique) de la région. À la suite de ce premier sommet politique, les Comores ont organisé en octobre 2014 le Forum économique des îles de l'océan Indien, qui a regroupé plus de 320 participants.

Les Comores sont l'un des 14 États membres de la Comesa, et ce statut leur accorde un accès en franchise à 13 grands marchés de la région. Le pays poursuit ses efforts pour harmoniser la législation nationale et la rendre conforme aux traités communautaires. Il a renforcé sa coopération avec la Tanzanie, les deux pays ayant ouvert une ambassade dans leurs capitales respectives. Enfin, les Comores ont intégré l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle.

Leurs principaux partenaires commerciaux sont la Turquie, Singapour, l'Inde, l'Union européenne et les Émirats arabes unis. Le déficit commercial est passé de 189.3 millions USD en 2013 à 177.7 millions USD en 2014, un léger repli dû à la stagnation économique en 2014. En 2015, le déficit commercial devrait s'établir à 185.9 millions USD, grâce à une croissance en légère augmentation.

L'exiguïté du marché intérieur oblige les Comores à participer activement aux politiques d'intégration régionale. En 2014, le pays préparait son dossier pour adhérer définitivement à l'Organisation mondiale du commerce. En attendant, il y a le statut d'État observateur. Le

document de politique commerciale vise à aligner les Comores sur les meilleures pratiques dans les régions est-africaine et de l'océan Indien. Elles appliquent désormais un abattement tarifaire au cordon douanier de 100 % sur les importations en provenance des États membres de la Comesa. Le pays a aussi élaboré une loi relative à la concurrence, avec l'appui technique et financier du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) et de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, dans le cadre du programme-cadre intégré renforcé. Cette loi a été adoptée en décembre 2013 par l'Assemblée nationale et a pour objectif de consolider l'assainissement du secteur du commerce.

Tableau 4. Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	2006	2011	2012	2013	2014(e)	2015(p)	2016(p)
Balance commerciale	-21.7	-28.5	-33.3	-31.5	-30.4	-29.8	-30.4
Exportations de biens (f.o.b.)	3.3	4.2	3.3	3.1	3.3	3.9	3.9
Importations de biens (f.o.b.)	25.0	32.7	36.6	34.6	33.7	33.7	34.3
Services	-2.0	-5.4	-5.7	-5.0	-5.0	-4.2	-3.4
Revenu des facteurs	0.1	-0.2	-0.7	0.1	-0.2	-0.4	-0.4
Transferts courants	17.6	22.8	31.4	30.7	27.9	27.6	25.6
Solde des comptes courants	-6.0	-11.2	-8.2	-5.7	-7.8	-6.9	-8.5

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

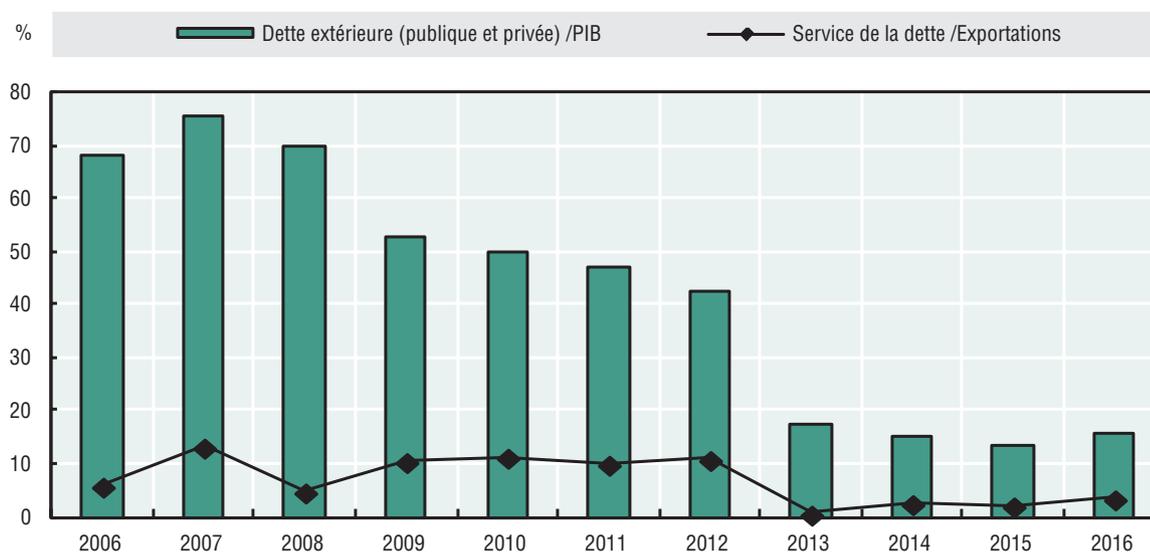
Après l'éligibilité du pays à l'initiative PPTE en décembre 2012, le ratio de la dette extérieure sur le PIB est passé de 40.7 % en 2012 à 18.5 % en 2013 et 17.4 % en 2014. Selon les projections, il devrait rester en dessous des 20 % durant les trois prochaines années. Ainsi, le service de la dette représente moins de 5 % des exportations depuis 2013.

En l'absence de programme avec le FMI, les Comores ont renoué avec l'accumulation d'arriérés intérieurs, notamment des salaires et auprès des fournisseurs. Ces arriérés étaient ainsi de deux mois (environ 9.5 millions USD) fin décembre 2014. Le pays a toutefois été requalifié « à risque de surendettement modéré » et non plus « à risque de surendettement élevé », lors des consultations du FMI au titre de l'article IV réalisées en novembre 2014. Cette reclassification a été rendue possible après la révision en février 2012 du cadre d'analyse de viabilité de la dette par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Le nouveau cadre intègre désormais les transferts des migrants, permettant aux Comores d'être éligibles aux emprunts commerciaux et non concessionnels.

Compte tenu de l'instabilité politique et institutionnelle des années précédentes, le pays doit encore gérer un important stock d'arriérés intérieurs, notamment des salaires, auprès des entreprises publiques et des opérateurs du secteur privé. Les autorités ont bien élaboré un plan d'apurement de la dette intérieure, mais il est contrarié par les difficultés de trésorerie persistantes 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

Malgré des progrès significatifs en 2014 dans l'amélioration de l'environnement des affaires, les Comores ont baissé de trois places dans le classement du rapport 2015 de la Banque mondiale *Doing Business*, passant du 156^e rang en 2014 au 159^e rang (sur 189) en 2015. Le pays est en régression dans 5 indicateurs sur les 10 que compte le rapport : création d'entreprise, raccordement à l'électricité, transfert de propriété, obtention des prêts, paiement des taxes et impôts. Il a perdu 5 places pour le raccordement d'électricité, un recul qui traduit les difficultés grandissantes rencontrées par la société publique d'électricité. Le recul est encore plus prononcé pour l'obtention des prêts, avec un glissement de 6 places. Les Comores n'ont progressé que sur un seul critère, la protection des investisseurs minoritaires, pour lequel elles font un bond de 14 places. Cette bonne performance résulte de la mise en place de la chambre d'arbitrage par l'Union des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture. En favorisant un accès rapide, souple et moins coûteux à l'arbitrage, la chambre a amélioré le droit des actionnaires minoritaires.

L'État, en revanche, n'a pas versé le budget de fonctionnement aux guichets uniques de créations d'entreprises dans les îles. Cela a eu des répercussions négatives sur les délais de créations, domaine dans lequel les Comores avaient pourtant gagné 10 places dans l'édition 2014 de *Doing Business*. Les difficultés de trésorerie ont également conduit l'État à suspendre les exonérations aux entreprises nouvelles, bien que ces exonérations soient expressément consignées dans le nouveau code des investissements.

Quant au code des marchés publics adopté le 29 décembre 2011, sa mise en œuvre n'est pas encore effective. Les dispositions législatives et réglementaires sont théoriquement opérationnelles, mais elles restent inappliquées en raison du recours largement répandu au marché de gré à gré dans l'administration. Moins de 10 % de la commande publique passe par le nouveau code, tandis que les deux institutions nées de la réforme, l'Autorité de régulation des marchés publics et la direction du contrôle des marchés publics, ne sont pas vraiment fonctionnelles.



Les Comores disposent d'un code du commerce globalement respecté par les autorités. Mais le secteur de la justice continue d'être un souci majeur pour les investisseurs. Toutefois, le pays a constamment amélioré son score dans l'*Index of Economic Freedom* (45.7 en 2012, 47.5 en 2013 et 51.4 en 2014). Les activités sous licences sont restées les mêmes, mais les monopoles ont été brisés pour de nombreux produits. Le pays s'est doté d'un nouveau code des impôts transparent, et les autorités ont mis en place un dispositif institutionnel de dialogue avec le secteur privé.

Depuis 2012, les Comores ont adopté un nouveau code du travail qui abroge, modifie et complète certaines dispositions de la loi de 1984. Ce code est flexible et présente peu de contraintes pour les entreprises. Les salaires sont libres, mais il est prévu de fixer par décret un salaire minimum interprofessionnel. Quant à la durée légale du travail, elle est de 40 heures par semaine, et le congé légal est maintenu à deux jours et demi par mois de travail. L'employeur est tenu de verser entre 2.5 % et 5.0 % du salaire brut à la Caisse nationale de prévoyance sociale au titre des charges sociales.

Le régime de la propriété foncière pose de réels problèmes aux investisseurs. Il n'y a pas de cadastre, et le statut de la terre relève à la fois du droit moderne et des pratiques coutumières et religieuses. Les lois domaniales sont inexistantes, et le foncier est régi par la coutume. Le gouvernement souhaite néanmoins accélérer l'immatriculation des terrains. Il a autorisé l'enregistrement domanial pour un montant forfaitaire de seulement 10 000 francs comoriens (KMF).

L'activité économique, qui souffre du déficit d'infrastructures de base indispensables (eau, électricité, téléphone, et routes), est pénalisée par l'absence de zone économique spéciale. De plus, la pression démographique, dans un contexte de rareté des ressources foncières, a fait grimper les prix des terrains – notamment commerciaux – dans les centres urbains.

Secteur financier

Le système financier comorien est globalement sain. En juin 2013, le Parlement a adopté une nouvelle loi bancaire, dont le principal objectif est d'aligner la législation nationale sur les normes internationales afin de mieux assurer la stabilité du système bancaire et financier. Selon la nouvelle loi, les établissements bancaires et financiers sont tenus de respecter l'ensemble des ratios prudentiels définis par la Banque centrale. Ils doivent surtout affecter 10 % de leurs bénéfices nets annuels à un fonds de réserve pour consolider leurs capitaux propres. Mais le système reste vulnérable en raison de la faiblesse des capitaux propres et des crédits non performants, qui ont atteint 30 % du total des crédits fin 2014. Globalement, les banques comoriennes respectent l'ensemble des ratios prudentiels.

La Banque centrale des Comores est liée à l'Autorité de contrôle prudentiel française par un accord de coopération. Selon son dernier rapport (novembre 2014), le ratio de solvabilité moyen était de 23 % en juin 2014, alors que le seuil minimum requis est de 10 %. Le taux de couverture des dépôts par des fonds propres atteignait 17.6 % en juin 2014, contre un seuil réglementaire de 10.0 %. L'encours de crédit à l'économie a connu un taux annuel moyen de progression de 21.8 % durant la décennie 2004-14. Sur la même période, l'épargne collectée a progressé chaque année en moyenne de 12.5 %. Le ratio crédit à l'économie/PIB est ainsi passé de 7.7 % sur la période 2001-04 à 16.4 % sur la période 2005-13¹. Une performance due à l'arrivée de nouveaux établissements bancaires, qui ont créé un environnement concurrentiel, et surtout à l'amélioration de la couverture géographique et de l'interconnexion du système bancaire. Ce dernier a connu des mutations importantes ces dernières années avec le développement d'institutions de microfinance plus proches des populations à revenu modeste. La microfinance représente désormais plus du tiers de l'épargne collectée et 30 % du financement bancaire. La mobilisation des transferts des migrants (191 millions USD en 2014) constitue un véritable potentiel de développement pour le système bancaire.



Aux Comores, les entreprises et les particuliers ont de grosses difficultés à accéder au crédit car elles peinent à trouver des garanties bancaires – et notamment foncière, puisque la propriété foncière est réservée aux femmes. Au deuxième trimestre 2014, les entreprises représentaient 51.6 % des encours de crédits, contre 42.4 % pour les ménages. Toutefois, ces chiffres cachent une forte concentration : la majorité de la population est non salariée et, par conséquent, ce n'est pas à elle que les établissements bancaires accordent des crédits. Avec le développement de la microfinance, on assiste à un élargissement de la clientèle potentielle, celle qui crée des activités génératrices de revenus. Et les banques ont développé un système intégré de paiement entre les trois îles qui a beaucoup facilité les échanges à l'intérieur du pays.

Gestion du secteur public, institutions et réformes

La gestion du secteur public comorien est particulièrement complexe en raison des compétences constitutionnelles très larges accordées aux administrations des îles autonomes. Par ailleurs, la faible intégration spatiale des trois entités de l'Union se traduit par des difficultés quotidiennes dans les relations entre l'administration fédérale et celles des îles. Avec le soutien des principaux bailleurs de fonds (Banque mondiale, FMI et BAfD), le gouvernement a formulé une politique budgétaire qui prend en compte l'autonomie constitutionnelle des trois îles. À travers le budget de l'État, le gouvernement et ses partenaires tentent de créer un cadre de dialogue entre tous les acteurs. Ce dialogue a notamment pu être instauré en 2014, à l'occasion de l'organisation et des élections législatives, communales et des conseillers. Alors que les tensions se faisaient jour, le gouvernement a su créer un climat apaisé, permettant aux différents protagonistes de s'entendre sur un calendrier harmonisé des scrutins.

Les plus hautes autorités et les partenaires au développement sont préoccupés par la défaillance des services publics, faute d'instruments budgétaires adéquats et de contrôle. La création de la Cour des comptes, l'entrée en fonction de l'Inspection générale des finances et la mise en place d'une nouvelle direction nationale du contrôle financier devraient permettre au gouvernement de s'assurer que la dépense est bien effectuée. Les actions de lutte contre la corruption, qui ont conduit en prison de hauts responsables de l'administration publique durant les derniers mois de 2014, ont été favorablement accueillies par l'opinion publique. L'entrée en service de la direction nationale du contrôle des marchés publics a également contribué à améliorer la transparence sur les marchés publics, un domaine auparavant très décrié aux Comores. Enfin, le suivi de l'exécution budgétaire par l'équipe du FMI, établi désormais sur une base mensuelle et transmis à la Présidence, permettra de renforcer l'efficacité et l'efficience des services.

Après avoir enregistré des progrès notables dans le classement de Transparency International sur la perception de la corruption, les Comores ont replongé : au 143^e rang en 2011, 133^e en 2012 et 127^e en 2013, elles n'arrivent plus qu'au 142^e rang (sur 175 pays évalués) en 2014. La loi criminalisant les actes de détournement public et prévoyant des sanctions sévères pour leurs auteurs, adoptée en juin 2014, devrait être un élément important dans la lutte contre la corruption.

La privatisation de Comores Télécom a fait l'objet d'un nouveau calendrier, mais l'entreprise n'est toujours pas privatisée. L'opération est bloquée par les parlementaires qui mettent en avant son coût social. Quant à la société publique d'électricité, la Mamwe, sa situation est devenue insoutenable en raison des difficultés techniques et financières auxquelles elle est confrontée.

Gestion des ressources naturelles et environnement

État insulaire, les Comores sont confrontées à d'importants défis environnementaux. Le pays a ratifié les trois principales conventions de Rio et mis en place les stratégies et plans d'action afférents. À l'instar de la stratégie nationale et du plan d'action en matière de diversité biologique, du programme d'action nationale de lutte contre la désertification et pour la gestion des ressources nationales, ou du plan d'action national d'adaptation au changement climatique. En 2012, les autorités ont également élaboré un schéma directeur intégré pour la gestion des zones



côtières. Ces différentes initiatives, toutefois, pâtissent du manque de clarté sur la répartition des responsabilités entre les trois îles autonomes et l'Union centrale et se heurtent, du coup, à des difficultés de mise en œuvre. Pour préserver les ressources fauniques et limiter les effets négatifs produits par l'énergie fossile, principale source énergétique actuelle, le gouvernement entend développer, avec le soutien de ses partenaires, les énergies renouvelables : solaire, et surtout géothermie.

Le projet de gestion durable des zones côtières pour l'ensemble des pays de la COI a été lancé en juillet 2014. Il a été suivi, en octobre suivant, par une formation de haut niveau en politique et économie de l'énergie. Les actions en faveur de la survie des îles ne manquent donc pas. Mais, encore une fois, le flou qui entoure le partage des responsabilités entre l'État central et les îles autonomes freine les initiatives, une situation aggravée par l'insuffisance des ressources humaines et financières.

Contexte politique

Les élections législatives, initialement prévues en octobre 2014 puis reportées en décembre 2014, ont finalement été tenues en janvier et février 2015. Le doute des partis politiques sur la capacité de l'État à organiser ce triple scrutin (législatif, municipal et conseils des îles) pour des raisons budgétaires a ravivé les tensions. Les élections, financées essentiellement sur ressources intérieures, ont coûté environ 6 millions USD et provoqué une forte tension sur la trésorerie nationale.

La situation financière dégradée de l'État et les problèmes persistants de la société publique d'électricité ont créé un contexte de campagne difficile. À tel point que des électeurs ont refusé de se faire enregistrer sur le fichier électoral. La mauvaise organisation matérielle a aussi conduit certains responsables, notamment sur l'île de Mohéli, à demander un nouveau report des scrutins.

Contexte social et développement humain

Développement des ressources humaines

Le gouvernement de l'Union des Comores a élaboré un plan national de développement sanitaire (PNDS 2010-14) qui comporte trois objectifs : la réduction de la morbidité et de la mortalité des maladies transmissibles et non transmissibles ; la baisse de la mortalité maternelle et infanto-juvénile ; l'amélioration de la performance du système de santé.

Des progrès significatifs ont été enregistrés dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs au secteur social, notamment ceux de la santé. L'insuffisance pondérale est passée de 13.9 % en 1991 à 15.3 % en 2012. Dans le domaine de l'éducation, les progrès sont lents, mais positifs. Ils concernent d'une part le taux net de scolarisation, passé de 62.0 % en 1990 à 79.4 % en 2012, et d'autre part la promotion de l'égalité des sexes dans l'éducation primaire et secondaire. Dans le secondaire, le rapport fille/garçon a avoisiné 0.9 en 2012 ; au lycée, il a été de 1.01.

Les Comores se sont dotées d'un plan stratégique national de lutte contre les IST/VIH/sida 2009-13. Elles ont également adopté un plan stratégique de lutte contre le paludisme 2007-14, révisé en 2009 et revu en 2011. Dans ce cadre, les trois îles ont fait l'objet de traitements de masse qui ont permis d'importants progrès : le taux de prévalence du paludisme est passé de 34.5 % en 1990 à 9.0 % en 2012 et à moins de 1.0 % en 2014, pour un OMD fixé à 16.5 % en 2015.

Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

Dans le cadre de la SCA2D couvrant la période 2015-19, le gouvernement a fixé la réalisation de l'ensemble des OMD à l'horizon 2020. En 2014, avec un indice de développement humain (IDH)



de 0,488, les Comores se plaçaient au 159^e rang sur 187 dans le classement des pays suivant l'IDH défini par le Pnud.

Il n'existe pas de stratégie de protection sociale aux Comores. Les seules prestations en cours, qui datent de plusieurs années, sont celles fournies par la Caisse nationale des retraites et la Caisse nationale de prévoyance sociale pour les salariés du public et du privé, ainsi que les pensions de réversion et les allocations attribuées aux handicapés. Les personnes travaillant dans l'informel et n'ayant pas cotisé dans des structures étatiques, notamment les agriculteurs, les pêcheurs et les artisans, n'ont droit à aucune prestation sociale. Les indigents, les handicapés et les plus vulnérables ont pour leur part des difficultés d'accès aux services sociaux de base et bénéficient très peu des programmes de transfert monétaire. Pour remédier à cette situation, le gouvernement veut mettre en place progressivement un « socle de protection sociale universel » à partir de 2015. Cette mesure devrait permettre à toutes les catégories de la population de disposer d'un minimum de services essentiels et de transferts sociaux. Les autorités travailleront avec l'ensemble des partenaires pour élaborer une stratégie et des programmes opérationnels de protection sociale. Ils permettront aux groupes les plus vulnérables en milieu rural et urbain de bénéficier de filets sociaux. La stratégie accordera une importance particulière à la promotion des synergies entre les différents instruments de protection sociale et des autres politiques sectorielles.

Les dernières statistiques sur le chômage, qui datent de 2012, situent son taux à 24 %. Compte tenu du ralentissement des activités économiques, il devrait avoir augmenté en 2013 et 2014. C'est surtout chez les jeunes de 15 à 25 ans qu'on observe un très fort taux de chômage, à 52 % en 2012, pourcentage qui devrait être encore plus élevé pour les années 2013 et 2014. Face à cette situation, les Comores, avec l'appui du Bureau international du travail, se sont dotées en novembre 2014 d'un plan d'urgence pour l'emploi des jeunes. Il prévoit deux actions principales : la formation du capital humain (les jeunes), et le soutien aux initiatives d'intégration professionnelle des jeunes.

Les cotisations à la Caisse nationale de prévoyance sociale, créée dans les années 80, sont obligatoires pour les salariés du public et du privé. Dans les autres secteurs, notamment le secteur informel, l'État préconise l'adhésion volontaire aux mutuelles. D'une manière générale, les prestations de la Caisse de sécurité sociale sont peu accessibles à leurs bénéficiaires. En 2013, le montant mensuel moyen des pensions des affiliés de la Caisse nationale des retraites était de 70 dollars USD (25 000 KMF). L'État a créé en 2014 une assurance maladie universelle pour ceux, nombreux, qui ne sont pas couverts par la Caisse nationale. Il reste par ailleurs redevable d'importants arriérés auprès de la Caisse nationale (8 millions USD), empêchant cette structure de répondre aux sollicitations des adhérents.

Égalité hommes-femmes

De 2000 à 2014, les efforts réalisés dans le secteur éducatif concernant l'égalité hommes-femmes ont permis au ratio fille/garçon d'atteindre 0,90 dans le primaire, 0,99 dans le secondaire et 0,84 dans le supérieur. Les inégalités de genre se font plus vivement ressentir dans le milieu professionnel et la vie politique : seulement 14 % des femmes exercent une activité salariée, et aucune femme ne siège au Parlement. Les femmes sont peu nombreuses dans le secteur privé, ne représentant que 4 % des travailleurs dans le bâtiment et les travaux publics, et 5 % dans la pêche. Elles sont en revanche majoritaires dans le secteur du tourisme (54 %) où l'on trouve de bas salaires. Une politique nationale d'équité et d'égalité de genre a bien été mise en place pour tenter de trouver un équilibre, mais elle n'est pas réellement appliquée.

De nombreuses institutions de microfinance créées en 2004 proposent des crédits exclusivement aux femmes, afin de favoriser leur accès au capital et permettre la transmission des richesses. La société comorienne est en effet une société matriarcale qui met la femme au cœur de la succession. La Constitution garantit l'égalité des sexes, mais les décisions rendues au niveau de la justice ne sont pas favorables aux femmes en raison de l'enchevêtrement complexe



des règles coutumières, du droit musulman et du droit moderne. Les dispositions égalitaires entre les hommes et les femmes, prônées par le droit moderne, s'opposent souvent aux pratiques coutumières. Insuffisamment appliquées, elles ne parviennent pas à réduire les inégalités de genre. Toutefois, les actions d'associations féminines ont contribué à renforcer le droit des femmes inscrit dans les textes.

Analyse thématique : développement territorial et inclusion spatiale

L'Union des Comores a la particularité d'être un petit État insulaire en développement composé de trois îles (Anjouan, Grande Comore et Mohéli). La discontinuité territoriale est un facteur naturel qui handicape la libre circulation des biens et des personnes à l'intérieur du pays.

La population était de 575 600 habitants en 2003, selon les chiffres du dernier recensement général. Sur la base des projections, elle est estimée à 764 000 personnes en 2014, avec un taux d'accroissement annuel de 2.1 % par an. La densité de la population est l'une des plus fortes d'Afrique, avec en moyenne 411 habitants au km², contre 309 habitants au km² en 2003. L'île d'Anjouan a une densité supérieure aux autres îles : 763 habitants au km² en 2014, presque deux fois plus que la moyenne nationale et cinq fois plus qu'à Mohéli.

Une grande partie de la population comorienne vit en milieu rural. Le taux d'urbanisation est de 28 %. Mohéli enregistre le plus fort taux d'urbanisation (55 %), suivie d'Anjouan (29 %) et de la Grande Comore (24 %). D'une manière générale, la population urbaine a évolué plus rapidement que la population rurale durant les dernières décennies, avec un accroissement annuel de 4 % lors de la période 1980-2003, contre seulement 2 % pour la population rurale. Le nombre d'agglomérations urbaines est passé de 9 en 1980 à 21 en 2003, avec 76 % des villes situées à Anjouan.

Deux facteurs liés expliquent la forte disparité de peuplement : d'une part une fécondité très forte dans les îles et régions les plus pauvres, qui sont surpeuplées ; d'autre part un exode rural vers les villes, généralement les chefs-lieux des îles. Le surpeuplement à Anjouan engendre ainsi une forte migration vers la Grande Comore et Mohéli, un phénomène accentué par la pauvreté croissante en milieu rural et l'absence d'opportunités d'emplois en dehors du secteur agricole. Les régions rurales de la Grande Comore sont également touchées par le mouvement migratoire. Comme les habitants d'Anjouan, ceux de ces régions démunies migrent vers la capitale Moroni et l'île de Mohéli, moins peuplées et moins pauvres. Les entrées nettes de population atteignent ainsi 78 % à Moroni et 29 % à Mohéli, tandis que les sorties nettes touchent surtout Anjouan (-37 %) et la Grande Comore (-32 %, hors Moroni). Les mouvements de populations dans le sens des villes pauvres vers les chefs-lieux s'observent sur toutes les îles.

La projection de la population en 2025 laisse présager un sérieux problème d'aménagement du territoire de l'Union des Comores dans les prochaines années.

À partir de 2007, sont apparus des conflits ou des crises intercommunautaires directement ou indirectement liés à la concentration de la population. Et le caractère insulaire du territoire national aggrave les tensions, comme cela a été le cas avec la première crise séparatiste d'Anjouan (1997-2002). En 1997, l'île a réclamé son indépendance et tenté de faire sécession en créant ses propres institutions. Cet acte l'a isolée du reste du pays pendant quatre ans, avant que la crise ne soit résolue par une intervention militaire internationale. La cause du conflit semble politique – Anjouan réclamant un meilleur partage des compétences –, mais la raison première est bien la pauvreté importante de l'île, la plus démunie et la plus peuplée du pays.

Ces dernières années, de nombreux conflits mettant en avant des revendications de frontières et d'espace ont opposé des communautés voisines. Celles surpeuplées sont en général les plus exposées, comme à Anjouan où la pression foncière est très forte. Mohéli n'est pas densément peuplée, mais l'immigration importante des Comoriens des deux autres îles engendre des



tensions. En Grande Comore, le statut de capitale de Moroni provoque une forte pression sur les terres. Des litiges territoriaux anciens sont régulièrement ravivés entre la capitale et les villes avoisinantes. À l'instar de celui qui oppose, depuis une vingtaine d'années, Moroni à la commune limitrophe d'Ikoni à propos d'un lieu-dit disputé, et qui a connu un regain de tension en mai 2014.

Les conflits fonciers se retrouvent sur toutes les îles. Ils pourraient être plus nombreux dans le futur si les autorités ne prennent pas les initiatives adéquates, soit l'aménagement rationnel de l'espace et la répartition équitable des richesses et des emplois dans les différentes localités.

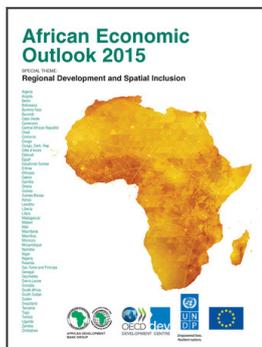
L'État, toutefois, est confronté à l'épineuse question de la superposition des différents droits – droit moderne inspiré du droit français, droit religieux et droit traditionnel –, qui n'aide pas à bien gérer les terres, et est même souvent à l'origine des problèmes fonciers. Par ailleurs, l'État est encore impuissant à s'imposer face aux communautés locales, qui s'approprient les territoires de leurs voisins sans avoir le sentiment d'appartenir au seul et même pays. L'intérêt communautaire l'emporte sur celui de la nation, et les conflits fonciers persistent.

Il n'existe pas de politique d'aménagement du territoire aux Comores. Pendant longtemps, pourtant, il en a été question. Mais une telle politique supposait d'harmoniser les différents droits fonciers, un chantier délicat, et de mettre en place un nouveau cadre institutionnel. La Stratégie de croissance accélérée et de développement durable a remis cette question à l'ordre du jour, avec des programmes prioritaires qui se focalisent sur la définition et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire. Les défis à relever sont énormes. Il s'agit de connaître, planifier, arbitrer et observer chaque parcelle du territoire avant de définir une politique qui mette en place des cadres spatiaux cohérents pour toute action de développement. L'aménagement du territoire viendra aussi compléter le système national de planification.

L'ambition du gouvernement pour la période 2015-19 s'inscrit dans le cadre des orientations de la SCA2D. Elle consiste à gérer l'espace en fonction de la croissance démographique, à travers l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire et un schéma approprié pour chacune des trois îles. Le gouvernement entend également promouvoir le programme national d'enregistrement des propriétés bâties et non bâties à Moroni, entrepris pour une période de cinq ans. À terme, l'objectif est de créer un cadastre pour mieux sécuriser les titres de propriété et limiter ainsi les litiges fonciers, devenus très fréquents dans le pays. Ce programme, qui vise essentiellement la capitale Moroni, fera l'objet d'une évaluation triennale avant son extension à l'ensemble du territoire.

Note

1. Source : série de rapports trimestriels de la Banque centrale des Comores.



Extrait de :
African Economic Outlook 2015
Regional Development and Spatial Inclusion

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/aeo-2015-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Banque africaine de développement/OCDE/Programme des Nations Unies pour le Développement (2015), « Comores », dans *African Economic Outlook 2015 : Regional Development and Spatial Inclusion*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/aeo-2015-50-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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.