

# COMORES

2014

Alassane Diabate / a.diabate@afdb.org  
Riad Meddeb / riad.meddeb@undp.org





## COMORES

- Le rétablissement de la stabilité politique et institutionnelle a permis aux Comores de renouer en 2011, 2012 et 2013 avec la croissance économique, avec un taux annuel moyen de 3 % et une perspective favorable pour 2014, sans pour autant avoir un effet sur l'emploi, notamment celui des jeunes diplômés.
- La maîtrise des dépenses publiques a permis la conclusion de la sixième et dernière revue de programme de la FEC du FMI, approuvée le 13 décembre 2013.
- Malgré un solde courant structurellement déficitaire, la position extérieure du pays reste confortable avec plus de sept mois de réserves d'importations, principalement en raison des envois de fonds des émigrés (147 millions USD en 2012, soit 23 % du PIB).

### Vue d'ensemble

Depuis 2011, les Comores affichent un taux de croissance positif. Il est estimé à 3.6 % pour 2013, avec pour principaux moteurs les secteurs de l'agriculture (qui représentent près de la moitié du PIB), du commerce, du tourisme, du bâtiment et des travaux publics (BTP) (supérieur à 4 %), et les services bancaires et autres services (environ 8 %).

Le retour à la croissance a été favorisé par une politique budgétaire expansive grâce aux importants financements extérieurs multilatéraux et surtout bilatéraux arabes. Ainsi, la position budgétaire est caractérisée depuis 2011 par des soldes globaux positifs en constante amélioration. En 2014, le solde est projeté à 5.6 % en raison de la poursuite des dons et d'importants programmes en perspective avec la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque mondiale et l'Union européenne (UE).

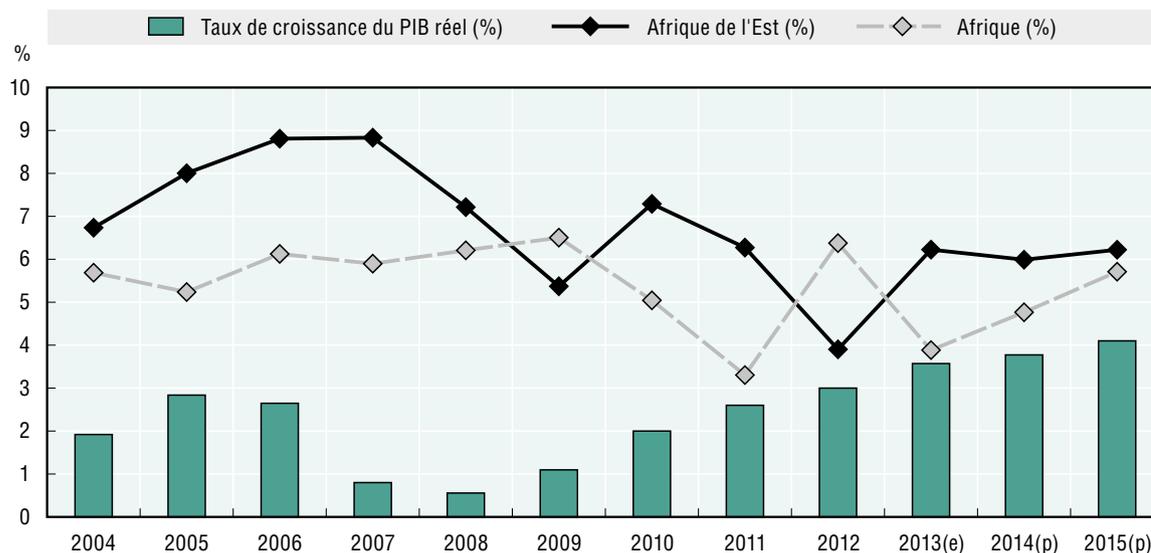
Toutefois, depuis 2011, la dynamique économique des Comores n'a pas modifié structurellement les bases de son économie qui reste dominée par le secteur agricole (agriculture, forêt et pêche), lequel représente près de la moitié du PIB. Le secteur secondaire, BTP inclus, a enregistré une légère progression depuis 2010 en se maintenant au-dessus de 12 % du PIB. Enfin, le secteur des services a connu un recul depuis 2008, passant sous la barre des 40 % du PIB.

Moteur de la croissance ces dernières années dans de nombreux pays de la zone franc le secteur des télécommunications reste un monopole d'État. Avec l'appui de la Banque mondiale, les pouvoirs publics devraient procéder dans un proche avenir à la vente d'une deuxième licence et à l'ouverture du capital de Comores Télécom en vue de créer un environnement compétitif.

Avec un taux de croissance démographique de 2.1 %, le niveau de croissance enregistré n'est pas suffisant pour soutenir une augmentation du revenu réel par habitant, réduire la pauvreté et le chômage des jeunes. Le taux de pauvreté estimé reste élevé : 45.6 % en 2012 contre un objectif OMD (objectifs du Millénaire pour le développement) de 27.3 % à l'horizon 2015. En outre, la croissance affichée contribue peu à la création d'emplois. Le taux de chômage est estimé à 14.3 %, celui des jeunes de moins de 25 ans atteignant 44.5 %.

Dans le cadre de sa Stratégie de croissance accélérée et de développement durable pour la période 2015-19 (SCA2D) en cours de préparation, le gouvernement s'est fixé un objectif de croissance de 6 %, soutenu par le développement des infrastructures de base, l'amélioration du climat des affaires et un appui financier au secteur privé.

Figure 1. Taux de croissance du PIB réel



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

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

	2012	2013(e)	2014(p)	2015(p)
Croissance du PIB	3.0	3.6	3.8	4.1
Taux de croissance du PIB réel par habitant	0.6	1.2	1.4	1.8
Inflation	6.3	2.5	4.2	4.4
Solde budgétaire (% PIB)	3.6	5.5	5.6	5.7
Compte courant (% PIB)	-7.2	-7.3	-7.1	-8.7

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

## Développements récents et perspectives

L'histoire récente des Comores est marquée par de graves crises politiques et institutionnelles, avec notamment la tentative séparatiste de l'île d'Anjouan en 2006. L'amendement constitutionnel de 2009, qui a instauré un mandat présidentiel de 5 ans non renouvelable, a permis le retour progressif à une relative stabilité ayant entraîné une reprise de la coopération internationale et de la croissance économique.

L'économie comorienne a enregistré depuis 2011 ses meilleurs résultats de la décennie avec un taux de croissance, modéré mais positif, de 3 % en moyenne qui bénéficie de bonnes perspectives pour 2014 et 2015. La reprise de la coopération et des financements extérieurs, notamment du Programme de citoyenneté économique (PCE), ont permis d'assurer le paiement des fonctionnaires et le développement des investissements publics, ce qui a donné un coup de fouet à la consommation des ménages. Estimée à 3.6 % la croissance en 2013 a été principalement soutenue par la demande intérieure, la consommation privée des ménages ayant progressé de 4.5 %. Celle-ci a été alimentée, d'une part, par les envois de fonds des émigrés (147 millions USD en 2012), qui représentent deux fois l'aide publique au développement et plus de sept fois les recettes d'exportations et, d'autre part, par le paiement régulier des salaires des fonctionnaires depuis deux ans grâce à des fonds exceptionnels provenant du PCE.

L'autre composante de la demande intérieure, les investissements publics, ont progressé de 7 % en 2013. Ils concernent principalement les travaux d'infrastructures routières (réhabilitation et construction de nouvelles routes). Les secteurs à l'origine de la croissance économique de ces



dernières années sont ceux qui pèsent le plus dans la structure du PIB. Il s'agit principalement de l'agriculture (4.1 %), du commerce (4.2 %), du bâtiment et des travaux publics (BTP) (4.2 %), des services bancaires et autres services (8 %) et du secteur public (2 %).

En 2014, la tendance devrait se poursuivre avec un taux de croissance de 3.8 %, principalement tiré par le développement des infrastructures de base, très déficitaires, notamment dans les secteurs de la pêche (réhabilitation et construction de nouveaux ports), du tourisme et de l'hôtellerie. Le gouvernement entend inscrire le développement des infrastructures routières et portuaires au centre de son Programme de développement économique pour 2015-19. Un premier accord bilatéral avec le sultanat d'Oman a été approuvé en janvier 2014 pour un financement de 10 millions USD consacré aux infrastructures. Par ailleurs, la poursuite de la coopération avec le FMI (Fonds monétaire international) dans le cadre d'un nouveau programme en cours de préparation devrait être accompagnée d'un flux important d'aide au développement pour les années à venir.

Le relèvement du niveau minimum des allocations du Fonds africain de développement (FAD) de la BAfD à 15 millions d'unités de comptes contre 5 millions précédemment pour les Comores et, surtout, l'éligibilité du pays à l'un des piliers de la Facilité en faveur des États fragiles (FEF), devraient se traduire par une augmentation importante des engagements de la BAfD dans le secteur des infrastructures. De plus, l'UE prévoit dans son 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED) pour la période 2015-20 une enveloppe de 68 millions d'euros (EUR), et la Banque mondiale une enveloppe de 60 millions USD dans sa nouvelle stratégie d'assistance aux Comores pour la période 2014-16.

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

	2008	2013
Agriculture, chasse, foresterie et pêche	42.6	35.9
dont pêche		
Mines		
dont pétrole		
Manufactures	3.8	6.8
Electricité, gaz et eau	1.4	1.7
Construction	7.3	2.6
Vente en gros et de détail, hôtels et restaurants	26.4	28.7
dont hôtels et restaurants		
Transports, entreposage et communications	4.6	4.5
Finance, immobilier et services aux entreprises	1.5	6.3
Services des administrations publiques	12.0	12.8
Autres services	0.3	0.7
<b>Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Données des administrations nationales.

## Politique macroéconomique

### Politique budgétaire

Dans le cadre de la Facilité élargie de crédit du FMI (FEC, 2009-13), le pays a entrepris de nombreuses actions visant à maîtriser les dépenses publiques et à améliorer le rendement des services de recouvrement des impôts. En 2013, les financements extérieurs, exclusivement des dons, ont atteint un niveau record de 204.8 millions USD contre 48.4 millions USD en 2012, ce qui a permis d'amortir la baisse de 17.7 % des recettes intérieures par rapport au niveau atteint en 2012. Les Comores ont pu maintenir des soldes budgétaires (primaires et globaux) positifs de plus de 5 % en 2013, avec la même tendance attendue en 2014, et améliorer ainsi la Position nette du

gouvernement (PNG) auprès du système bancaire. Mais, avec l'assèchement des revenus tirés du PCE conclu en 2009 avec les Émirats arabes unis (EAU), portant sur près de 200 millions USD en contrepartie de la délivrance de passeports comoriens à des familles des Émirats, et la faiblesse de la mobilisation des ressources intérieures, il paraît peu probable que les Comores respectent dans les trois prochaines années le critère de solde budgétaire de base, une conditionnalité forte du programme du FMI. Des négociations seraient en cours pour conclure un nouveau PCE.

Le ratio d'endettement public s'est amélioré avec un taux de 51.7 % en 2012 contre 56.5 % en 2011, suite à l'accession au point d'achèvement de l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) en décembre 2012. Dans le cadre de cette initiative, un allègement de la dette d'un montant de 176 millions USD a été accordé aux Comores. La sixième et dernière revue de programme de la FEC, portant sur les résultats enregistrés fin juin 2013, a été approuvée par le conseil d'administration du FMI le 13 décembre 2013. La médiocrité du niveau des recouvrements d'impôts et la lenteur dans les réformes des entreprises publiques et de la fonction publique avaient retardé la décision du Fonds. Au plan structurel, le pays a lancé un programme d'informatisation de la chaîne des dépenses avec le soutien de la BAfD, dans le cadre du Programme de renforcement des capacités institutionnelles (PRCI). L'objectif est une intégration complète de la chaîne des dépenses, donc une meilleure gestion de la trésorerie de l'État et une réduction des délais de paiement.

La gestion de la masse salariale versée aux fonctionnaires se heurte à de grandes difficultés. Pour chercher à les surmonter les autorités ont adopté une réforme administrative prévoyant de nouveaux cadres organiques de la fonction publique et un recensement des agents de l'État. Par ailleurs, le PRCI a permis de mettre en place un système de suivi des dettes et engagements de l'État et de séparer les fonctions d'engagement et de contrôle des dépenses par la création d'une Direction nationale du contrôle financier et le renforcement des règles de la comptabilité publique.

Toutefois, la coordination de la gestion des finances publiques entre l'autorité centrale et les îles autonomes n'est pas satisfaisante. La poursuite des réformes devrait, espère-t-on, permettre de pallier ces insuffisances dans un proche avenir. De même l'entrée en service de la nouvelle Agence générale des impôts et domaines (AGID) devrait améliorer la perception des recettes fiscales.

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

	2005	2010	2011	2012	2013(e)	2014(p)	2015(p)
<b>Recettes totales (avec dons)</b>	<b>20.0</b>	<b>29.4</b>	<b>24.5</b>	<b>30.2</b>	<b>30.6</b>	<b>30.7</b>	<b>30.8</b>
Recettes fiscales	11.7	11.4	11.3	12.3	12.4	12.5	12.6
Dons	4.3	14.7	7.8	10.0	10.2	10.2	10.1
<b>Dépenses totales (et prêts nets) (a)</b>	<b>19.9</b>	<b>24.5</b>	<b>23.0</b>	<b>26.6</b>	<b>25.1</b>	<b>25.1</b>	<b>25.1</b>
Dépenses courantes	15.4	16.8	17.2	19.2	17.8	17.5	17.2
Sans les intérêts	14.6	16.1	16.8	18.7	17.6	17.3	17.1
Salaires	8.4	9.1	8.9	8.4	7.9	7.7	7.5
Paiement d'intérêts	0.8	0.7	0.5	0.4	0.1	0.1	0.2
Dépenses en capital	4.5	7.7	5.6	7.1	7.3	7.6	7.9
<b>Solde primaire</b>	<b>0.8</b>	<b>5.6</b>	<b>2.0</b>	<b>4.1</b>	<b>5.6</b>	<b>5.7</b>	<b>5.9</b>
<b>Solde global</b>	<b>0.1</b>	<b>4.9</b>	<b>1.5</b>	<b>3.6</b>	<b>5.5</b>	<b>5.6</b>	<b>5.7</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

La politique monétaire en 2013 a été moins expansive qu'en 2012. Ce qui résulte, d'une part, du ralentissement de la croissance des avoirs extérieurs nets de la Banque centrale des Comores (BCC) (16.4 % en 2012 et seulement 1.7 % en 2013) par suite de l'assèchement des revenus du PCE



et, d'autre part, d'un repli du crédit aux entreprises, lequel devait se situer autour de 8 % fin décembre 2013 contre plus de 20 % en 2012. La politique d'investissements publics soutenue par les revenus du PCE avait permis de relancer en 2012 l'activité économique et, en conséquence, d'assurer les besoins en financement des entreprises. Par ailleurs, la BCC continue de renforcer sa supervision bancaire et le contrôle interne. Pour mener à bien sa politique monétaire, elle recourt aux plafonds de refinancement, aux taux d'intérêt et aux réserves obligatoires. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012, le Conseil de la BCC a ramené le taux des réserves obligatoires de 25 % à 20 %, contre 30 % en 2011.

La forte dépendance du pays aux importations ainsi que les inondations qui ont fortement affecté les récoltes ont provoqué une poussée de l'inflation dont le taux est passé de 1.8 % en 2011 à 6.3 % en 2012. La reprise de la production agricole en 2013 a permis de le ramener sous les 3 % fin décembre.

Les Comores sont membres de la zone franc. En conséquence la BCC conduit une politique monétaire prudente visant à assurer la stabilité des prix et à préserver une position extérieure durable. Cette politique a permis de contenir l'inflation, de maintenir un taux de change stable et un niveau adéquat de réserves de devises étrangères en dépit des déséquilibres structurels, fiscaux et extérieurs.

Ayant renforcé son département de supervision bancaire, la BCC envisage la mise en œuvre dans le courant de 2014 d'un référentiel d'informations de crédit (Centrale des risques) afin d'assurer une évolution saine du crédit pour accompagner le développement de l'intermédiation financière qui connaît un réel essor.

### **Coopération économique, intégration régionale et commerce**

L'Union des Comores est membre de la Commission de l'océan indien (COI) dont elle a assuré la présidence jusqu'au 31 décembre 2013, et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) fort de 430 millions d'habitants. Elle figure aussi parmi les États membres du COMESA qui participent à la zone de libre-échange. Ce statut lui accorde un accès en franchise auprès de treize grands pays de la région. Par ailleurs, les Comores multiplient les efforts d'harmonisation de leur législation nationale pour la rendre conforme aux traités communautaires. L'ouverture récente d'ambassades à Moroni et Dar Es Salam, a concrétisé le renforcement de la coopération avec la Tanzanie. Enfin, les Comores ont intégré l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI).

Le déficit commercial des Comores est passé de 83.7 millions USD en 2008 à 127 millions USD en 2013. Ses principaux partenaires commerciaux sont la Turquie, Singapour, l'Inde, l'UE et les EAU. L'étroitesse du marché intérieur oblige les Comores à participer activement aux politiques d'intégration régionale. Le pays poursuit ainsi ses démarches en vue d'une adhésion définitive à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Un document de politique commerciale a été élaboré en février 2013 avec l'appui de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Les Comores se sont dotées d'un plan à moyen terme d'intégration au commerce mondial et ont soumis leur mémorandum pour l'accession à l'OMC en juillet 2013. Elles ont actuellement le statut d'État observateur et s'efforcent de s'aligner sur les meilleures pratiques dans les régions est-africaine et de l'Océan indien. Ainsi appliquent-elles désormais un abattement tarifaire au cordon douanier de 100 % sur les importations en provenance des États membres de la COMESA. Une loi relative à la concurrence, élaborée avec l'appui technique et financier du PNUD et de la CNUCED dans le cadre du programme Cadre intégré renforcé (CIR), et adoptée en décembre 2013 par l'Assemblée nationale, vise à assainir le secteur du commerce.

Tableau 4. Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	2005	2010	2011	2012	2013(e)	2014(p)	2015(p)
Balance commerciale	-20.3	-29.2	-29.6	-34.7	-33.8	-33.0	-32.5
Exportations de biens (f.o.b.)	3.7	4.3	4.4	3.4	3.3	3.1	3.0
Importations de biens (f.o.b.)	24.0	33.4	34.0	38.2	37.1	36.1	35.6
Services	-0.8	-5.5	-5.4	-5.9	-6.2	-5.2	-4.1
Revenu des facteurs	-0.9	-0.2	-0.1	-0.3	-0.1	-0.1	-0.2
Transferts courants	15.0	27.4	25.7	33.7	32.8	31.2	28.2
<b>Solde des comptes courants</b>	<b>-7.0</b>	<b>-7.4</b>	<b>-9.5</b>	<b>-7.2</b>	<b>-7.3</b>	<b>-7.1</b>	<b>-8.7</b>

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

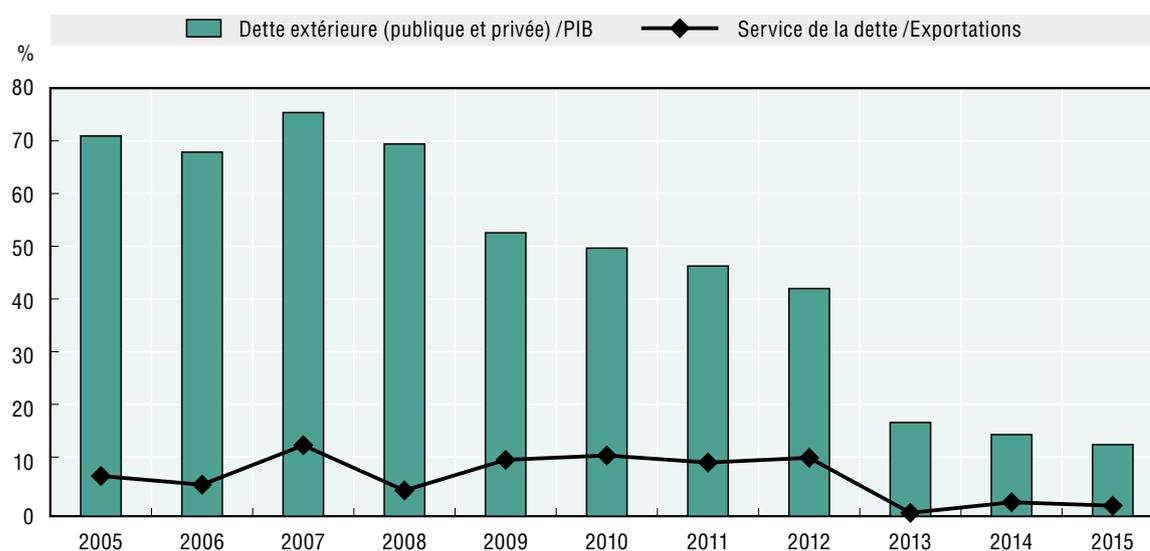
## Politique de la dette

Un exercice d'Évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA) a été effectué en 2011. Il a conclu à une notation D pour l'ensemble des critères d'évaluation, à l'exception d'un seul noté C. Pour assurer les ressources du PCE, l'État a amélioré sa position auprès du système bancaire et le volume des instances de paiement auprès du Trésor a baissé de manière significative. Le niveau de la dette extérieure était de 286.8 millions USD, soit 52.96 % du PIB ou 382.2 % des exportations, en 2009. Avec le point d'achèvement de l'initiative PPTE atteint en décembre 2012 le pays a bénéficié de remises de dettes d'un montant de 176 millions USD, soit une réduction de 59 % du service de la dette extérieure sur une période de quatre ans. Les principaux créanciers à cette date étaient la Banque mondiale (43 %), la Bafd (11 %), le Koweït (10 %), l'Arabie saoudite (5 %) et le FMI (4 %). S'agissant des membres du Club de Paris, la France est le premier créancier de l'Union des Comores, avec 1.6 % de part du stock, suivie de l'Italie.

L'État avait accumulé d'importants arriérés intérieurs auprès de la BCC, des fonctionnaires et des entreprises publiques. Après le PPTE, les pouvoirs publics ont élaboré un plan d'apurement de la dette intérieure et, conformément aux critères du FMI, se sont engagés à ne plus accumuler d'arriérés intérieurs et à recourir aux dettes non concessionnelles. Cette mesure a permis de clôturer l'exercice budgétaire 2013 pour la troisième année consécutive sans arriérés extérieurs, ni d'accumulation d'arriérés de salaires des agents de l'État.

Toutefois, à cause de l'instabilité politique des années précédentes, le pays doit encore gérer un important stock d'arriérés intérieurs, notamment de salaires, auprès des entreprises publiques et des opérateurs du secteur privé.

Figure 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

L'édition 2014 du *Doing Business* de la Banque mondiale classe les Comores au 158<sup>e</sup> rang sur 189 pays, soit deux places de mieux qu'en 2013. Cette amélioration résulte principalement de la relance des activités de l'Agence nationale de promotion des investissements (ANPI). Créée en 2007 pour mettre en œuvre le nouveau code des investissements elle n'est devenue opérationnelle qu'en 2010, avec des représentations dans les trois îles autonomes dotées d'un système de guichet unique ouvert deux jours par semaine. Les Comores ont gagné du coup dix places dans le classement de l'indicateur relatif à la création d'entreprise.

En outre, un Centre de formalités a été créé en juillet 2012 auprès de la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture pour faciliter la délivrance de licences de commerce, avec l'appui de la Société financière internationale (SFI). Enfin, un nouveau code des marchés publics a été adopté mais moins de 10 % des commandes publiques y ont recours. Et les deux institutions prévues par la réforme – l'Autorité de régulation et la Direction du contrôle des marchés publics – ne sont toujours pas opérationnelles.

Le Code du commerce est, dans l'ensemble, respecté par les autorités de même que les avantages fiscaux accordés aux investisseurs. Le Code du travail est très souple et présente peu de contraintes pour les chefs d'entreprise. L'absence de cadastre et l'extrême rareté des terres aux statuts juridiques très confus nuisent à l'environnement des affaires. L'autorité fédérale, l'administration des îles autonomes, les chefs coutumiers et religieux sont en effet tous impliqués dans la gestion des terres.

L'absence de tribunaux de commerce représente une autre difficulté pour les opérateurs économiques. Les litiges commerciaux sont en effet traités par des juridictions ordinaires, peu qualifiées pour statuer sur ce type de litiges. Au surplus, la corruption et les interférences politiques en matière de justice sont de pratique courante. Dans un environnement caractérisé par la carence des infrastructures de base (eau, électricité, téléphone et routes) indispensables au développement de l'activité économique, l'absence de zone économique spéciale (ZES) constitue un handicap supplémentaire. Enfin, la pression démographique, dans un contexte de rareté de ressources foncières, a fait grimper les prix des terrains, notamment commerciaux, dans les centres urbains.

### Secteur financier

La BCC a conclu un accord d'entente avec l'Autorité française de contrôle prudentiel pour assurer un contrôle bancaire efficace et un fonctionnement sûr et solide des banques et autres établissements financiers. En juin 2013, l'Assemblée de l'Union a adopté la loi bancaire, conformant la législation comorienne aux normes internationales, en vue d'améliorer la stabilité du système bancaire et financier, la prévention des crises bancaires, la protection des dépôts et de renforcer la réglementation prudentielle.

L'une des principales innovations de cette loi est la mise en place d'une Centrale de risques et des incidents de paiement. Les ratios prudentiels capital/encours des prêts, capital/dépôts et division du risque, sont respectés par six établissements sur sept ; le ratio de liquidité est respecté par l'ensemble des établissements financiers.

Le paysage bancaire comorien s'est élargi avec l'arrivée de nouvelles banques privées : Exim Bank, Banque fédérale du commerce (BFC) et la Banque postale, née de la séparation de la poste et de la Caisse d'épargne. Ces établissements viennent s'ajouter à la Banque pour l'industrie et le commerce (BIC-C) et à la Banque de développement des Comores (BDC) et aux institutions décentralisées de microfinance, les réseaux Meck et Sanduck. Le taux de bancarisation restant cependant très faible, les autorités ont multiplié les initiatives, notamment dans les secteurs de la microfinance et de la monétique.



Le système financier a connu un essor très rapide et les crédits à l'économie sont passés de 36.4 millions USD en 2003 à 162.5 millions USD en 2013. Le secteur de la microfinance représente plus du tiers de l'épargne collectée par le système bancaire et environ 30 % du financement bancaire. L'importance des transferts de la diaspora, estimés à 147 millions USD, assure le dynamisme des bureaux de transferts formels.

Le crédit aux particuliers est très peu développé en raison des difficultés liées aux garanties bancaires, à la propriété matriarcale des terres et à l'absence de titres de propriété pour obtenir de telles garanties. En l'absence d'une Centrale des risques, en cours de mise en place, les banques préfèrent jouer la prudence en rationnant le crédit.

### **Gestion du secteur public, institutions et réformes**

La mauvaise coordination des politiques entre l'Union et les îles autonomes représente un handicap pour le secteur public comorien, encore accentué par l'enclavement des îles. Au sein même du gouvernement de l'Union, la coordination est très limitée en raison de la répartition des postes de vice-présidences entre les trois îles qui a pour résultat de provoquer une relative autonomie vis-à-vis du Président de l'Union. Les particularismes politiques et communautaires tendent à diluer les responsabilités, phénomène aggravé par un système judiciaire très partisan.

En l'absence d'instruments budgétaires adéquats et d'autorités de contrôle, l'efficacité des services publics demeure une préoccupation majeure pour les autorités du pays et les partenaires au développement. Le Projet de renforcement des capacités institutionnelles de la BAFD a prévu en 2012 la création d'une Direction nationale du contrôle financier indépendante. En 2013, a été instauré un Comité national de prévention et de lutte contre la corruption.

La Haute autorité de la fonction publique, dont les membres viennent d'être désignés, aura en charge la gestion des effectifs et des carrières. Un dossier majeur aux Comores : la masse salariale des fonctionnaires engloutit plus de 60 % du budget consolidé de l'Union, au détriment du financement des besoins importants en investissements publics. Avec l'appui des partenaires au développement, le pays dispose d'un logiciel de gestion de la fonction publique (Gestion informatisée des structures des effectifs – GISE). Toutefois, il reste à mettre en œuvre les nouveaux cadres organiques prévus par la réforme de l'administration qui devraient entraîner une réduction des effectifs de fonctionnaires.

Des mesures ont été adoptées pour renforcer la décentralisation du secteur public. Parmi les actions menées en 2012-13, figurent: i) la cartographie des communes ; ii) la promulgation de la loi sur la décentralisation ; iii) la promulgation de la loi sur l'organisation territoriale ; iv) la promulgation de la loi portant organisation du scrutin communal ; et v) l'organisation d'assises nationales sur la décentralisation. Quatre entreprises publiques ont été l'objet de réformes : Comores Télécom, Société Comorienne des Hydrocarbures, Ma-Mwé (eau et électricité) et la PNAC (Pharmacie nationale autonome des Comores)<sup>1</sup>. Mais, malgré l'adoption d'un nouveau calendrier pour la privatisation de Comores Télécom, celle-ci n'a toujours pas eu lieu en raison de l'opposition des parlementaires qui mettent en avant le coût social de l'opération. Quant à la Ma-Mwé, sa situation devient de plus en plus critique en raison de ses carences permanentes.

### **Gestion des ressources naturelles et environnement**

Les Comores se distinguent par la richesse de son environnement, de sa faune et de sa flore avec des spécimens d'importance mondiale tels que le coelacanth, les chauves-souris Livingstone ou les dugongs. Les habitats marins et côtiers très diversifiés, constitués de mangroves, de récifs coralliens et d'herbiers abritent une faune variée et très appréciée. Mais les Comores connaissent aussi de sérieux problèmes environnementaux liés à l'insularité, à l'exiguïté du pays, et à la forte croissance de la population qui engendre une pression considérable sur les ressources naturelles.



Par ailleurs, le pays est confronté aux effets des changements climatiques et à la dégradation des sols. En 2012, des inondations ont menacé de nombreux villes et villages. Mais aucune analyse systématique de la vulnérabilité aux crises et aux catastrophes n'a encore été réalisée. En 2012, a été adopté un schéma directeur intégré pour la gestion des zones côtières, le transfert de compétences aux îles des questions environnementales n'ayant pas été accompagné du transfert des ressources budgétaires et humaines correspondantes. Les ressources terrestres, côtières et marines subissent une surexploitation manifeste à cause de la pauvreté et du manque d'intérêt généralement manifesté pour les questions environnementales.

L'utilisation du bois comme première source d'énergie (80 % de l'énergie) contribue à aggraver la déforestation et à fragiliser la fixation des sols. Cette situation rend le pays particulièrement vulnérable d'un point de vue écologique et économique. Les Comores viennent de lancer un programme de développement de l'énergie géothermique avec l'appui de la BAfD, du PNUD et de la Nouvelle Zélande. Une étude complète sur les potentialités géothermiques a été conduite en 2013. Ses conclusions encourageantes ont été présentées au cours d'une table ronde en janvier 2014 en vue de la mobilisation des ressources financières nécessaires.

### Contexte politique

Depuis l'amendement constitutionnel de 2009, qui a instauré une présidence tournante entre les trois îles de l'Union avec un mandat de cinq ans non renouvelable, les Comores connaissent un environnement politique apaisé. La succession de crises intervenues entre 1997 et 2008 avaient gravement affecté la situation économique et sociale et détérioré les relations des Comores avec la communauté internationale.

La sécession de l'île d'Anjouan en 1997 a déclenché une crise institutionnelle et politique qui a été réglée en 2001 par une intervention militaire internationale et l'adoption d'une nouvelle constitution. Complétée en 2009, elle accorde une large autonomie aux îles. Après la Grande Comore et Anjouan, la Présidence de l'Union est assurée, depuis mai 2011, par l'île de Mohéli. De nouvelles élections sont prévues en 2016 avec un retour de la Présidence à la Grande Comore. Malgré une relative stabilité politique et institutionnelle, le risque de retour d'une crise ne peut être écarté compte-tenu de l'importance accordée à l'origine géographique pour occuper les fonctions exécutives et judiciaires. Par ailleurs, les réformes structurelles touchant aux entreprises publiques ou à l'administration sont retardées par le souci récurrent de préserver l'équilibre entre les trois îles.

### Contexte social et développement humain

#### Développement des ressources humaines

Les Comores ont élaboré en 2005 un Document décennal de politique nationale de santé visant à atteindre les OMD en 2015. Cette politique consacre l'accès à la santé comme un droit fondamental de tout Comorien et fait des soins de santé primaires son principal instrument. Elle a permis d'enregistrer des progrès significatifs.

Le taux de mortalité infantile est passé de 122 pour mille en 1990 à 50 pour mille en 2012, ce qui rend probable d'atteindre l'objectif OMD de 40 pour mille en 2015. De même, un progrès significatif a été réalisé dans la réduction du taux de mortalité juvénile (enfants âgés de 1 à 5 ans). Il est passé de 86 pour mille en 1990 à 35.3 pour mille en 2012, pour un OMD de 28 pour mille en 2015, qui pourrait être atteint si la tendance actuelle se poursuit. Pour la réduction de la mortalité maternelle, les Comores ont également enregistré un progrès important avec un taux qui est passé de 517 décès pour 100 000 naissances vivantes en 1990 à 172 décès pour 100 000 naissances vivantes en 2012. L'objectif OMD de 140 décès pour 100 000 naissances vivantes en 2015 peut aussi probablement être atteint.

La malnutrition aigüe est passée de 11.5 % en 2000 à 8.2 % en 2008. L'insuffisance pondérale a régressé de 26.3 % en 2000 à 17.9 % en 2008. La proportion d'enfants de moins de 5 ans souffrant de retards de croissance est passée de 42.3 % en 2000 à 38.1 % en 2008. L'objectif de couverture vaccinale fixé en 2012, qui était de 93 %, a été atteint. À noter enfin que la faiblesse des dépenses publiques pour la santé est largement compensée par les envois de fonds des émigrés en soutien aux familles.

Le pays s'est doté d'un plan directeur de l'éducation pour la période 2010-15, soutenu par un plan intérimaire pour la période 2013-15 en vue d'accélérer l'atteinte des OMD. Bien que positifs les progrès réalisés sont lents. Ils concernent principalement le taux net de scolarisation, passé de 62 % en 1990 à 79.4 % en 2012, et la promotion de l'égalité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire. Au collège, le rapport fille/garçon avoisine 0.9 et était de 1.01 au lycée en 2012. L'évaluation à mi-parcours de la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) a fait ressortir la faiblesse des dépenses publiques d'éducation. L'apport des ménages reste très important et compense en partie cette insuffisance des ressources publiques.

Les Comores se sont dotées d'un Plan stratégique national de lutte contre le VIH/sida 2009-13 axé sur l'information, l'éducation, le dépistage et la prise en charge des personnes malades. Le taux de prévalence du VIH/sida était de 0.05 % en 2012, contre 0.025 % en 2003. Depuis 2006, tous les cas éligibles aux traitements antirétroviraux sont pris en charge à 100 %.

Contre le paludisme un plan stratégique 2007-14 en vigueur a permis d'enregistrer d'importants progrès. Le taux de prévalence du paludisme est passé de 34.5 % en 1990 à 9 % en 2012, l'objectif OMD de 16.5 % en 2015 ayant donc été atteint. Une vaste campagne de prophylaxie a été lancée qui a permis de réduire fortement la prévalence de la maladie, notamment dans les îles de Mohéli et d'Anjouan.

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

La SCRП pour la période 2010-14 fixe les objectifs publics en matière de développement économique et social. En recul, la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée de 54.7 % à 44.8 % entre 1995 et 2004 et s'établirait à 45.6 % en 2012, pour un objectif de 27.3 % à l'horizon 2015. L'indice de développement humain (IDH) est de 0.429, plaçant les Comores au 167<sup>e</sup> rang sur 186 pays.

Les programmes de protection sociale sont dans un état embryonnaire. Avec le concours du Bureau international du travail (BIT), le pays est en train de mettre en œuvre les recommandations du Sommet de Ouagadougou sur l'emploi et la pauvreté avec un Document cadre de politique nationale de l'emploi (DCPNE), actualisé et validé en mai 2013, et un Document visant à la mise en place d'une politique nationale de protection sociale. Les jeunes de 15 à 35 ans constituent les principales victimes de l'état du marché du travail.

Dans le cadre du Fonds de consolidation de la paix des Nations unies, un projet d'Appui à la pérennisation de la paix par la promotion de l'emploi des jeunes aux Comores (APROJEC) est en cours de mise en œuvre. Plusieurs projets d'insertion sociale et économique concernent spécifiquement les femmes. Par ailleurs, le pays dispose d'un document de Politique nationale pour la promotion de l'égalité et de l'équité du genre (PNEEG).

Les Comores sont membres de l'Organisation internationale du travail (OIT). Cependant l'instabilité politique et institutionnelle a contrarié la ratification de nombreuses conventions internationales, notamment la Convention 102 de l'OIT relative à la sécurité sociale (norme minimum). De nombreux textes régissent le droit du travail et la protection sociale mais ils ne bénéficient qu'aux fonctionnaires de l'État et aux employés du secteur privé formel.

Quant aux retraites versées par la Caisse nationale, elles sont payées très irrégulièrement en raison des importants arriérés dus par l'État et leur montant moyen est très faible (25 000 francs comoriens [KMF] par mois, soit 70 USD). Les travailleurs du secteur informel, dont les agriculteurs,



les pêcheurs et les artisans, ne bénéficient d'aucune prestation sociale. L'État a créé récemment une assurance maladie universelle qui vise à combler le déficit de couverture de la Caisse nationale.

### Égalité hommes-femmes

Un Commissariat général à la solidarité et à la promotion du genre a été créé et le pays s'est doté d'une Politique nationale de l'équité et de l'égalité du genre. Aucune discrimination légale contre les femmes n'existe dans l'activité économique. Elles ont accès à la propriété foncière et sont très protégées par les coutumes qui, par exemple, leur confèrent la propriété du domicile conjugal en cas de séparation du couple. Dans la troisième enquête de la Fondation Thompson Reuters, réalisée en 2013, les Comores ont été classées premier pays arabe pour le respect des droits des femmes.

L'amélioration de la scolarisation des filles grâce à une politique volontariste en leur faveur a permis la participation des Comoriennes à toutes les activités économiques du pays. Elles n'ont pas besoin de tutorat masculin pour les opérations de crédit ou de commerce. De nombreuses institutions de microfinance proposent des crédits exclusivement aux femmes. Mais la proportion de femmes dans les métiers de l'hôtellerie et de la restauration, traditionnellement à bas salaire, reste élevée.

La constitution comorienne garantit l'égalité entre les sexes. Néanmoins l'application simultanée des règles coutumières, du droit musulman et du droit moderne dans les décisions de justice se traduit, de fait, par des inégalités au détriment de la femme. L'émergence d'associations féminines contribue toutefois à renforcer le droit des femmes dans les textes.

### Analyse thématique : les chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation de l'Afrique

Située sur l'Océan Indien, au nord du canal de Mozambique et au nord-ouest de Madagascar, l'archipel des Comores comporte quatre îles, dont l'une, Mayotte, est un département français. Les trois autres (Anjouan, Mohéli, Grande Comore) constituent l'Union des Comores. De cette insularité résulte une faible intégration à l'économie régionale et mondiale.

La situation économique actuelle de l'Union des Comores est caractérisée par une prédominance des activités dans les secteurs primaire et tertiaire, notamment l'agriculture, la pêche et l'élevage et dans le commerce des produits importés. Le secteur industriel ne représente que 12,5 % du PIB. Il est composé essentiellement de petites unités de transformation telles que la menuiserie, la boulangerie et la petite distillerie.

L'économie comorienne n'est pas intégrée au système de réseaux internationaux de production tels que les chaînes de valeurs mondiales (CVM). L'introduction des CVM aux Comores pourrait ouvrir des perspectives et permettre une relance de la croissance économique. Grâce à ces nouveaux modèles de production, les Comores pourraient ainsi s'intégrer au commerce international, créer des emplois liés aux nouvelles activités et attirer des investissements directs étrangers (IDE), lesquels ne représentaient que 4 % du PIB en 2012.

L'introduction des CVM pourrait concerner des produits appartenant aux différents secteurs de l'économie. Dans le secteur agricole, le PNUD et la Chambre de commerce et d'industrie procéderont prochainement, pour la vanille et l'ylang ylang, au lancement d'un ambitieux programme de chaîne de valeur, d'un montant de 3,5 millions USD. Pour la pêche, le PNUD s'est engagé à assurer la mise à niveau aux normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), ce qui permettra aux Comores d'accéder aux marchés internationaux. Dans le secteur de l'industrie extractive, actuellement en phase de recherche et de prospection, il s'agira du gaz ou du pétrole. Dans le secteur de l'industrie manufacturière, les Comores pourraient mieux intégrer l'économie



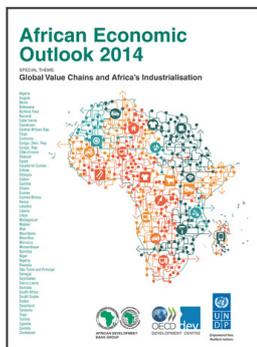
sous-régionale en développant des chaînes de valeur dans la cimenterie (mise en sac), l'agroalimentaire (mise en sac de riz ordinaire), la production des jus de fruit, d'eau minérale et de savon. Dans le secteur des services, des possibilités existent pour la mise en valeur du tourisme, des services bancaires et de la communication.

En fonction du produit concerné, les Comores pourraient assurer certaines missions dévolues aux CVM: i) Pour les produits agricoles et la pêche, assurer au niveau national la production, la transformation et l'emballage ; ii) pour l'industrie extractive (en phase de prospection), il s'agira de l'extraction et de la vente ; iii) pour les produits manufacturiers, les intrants, l'assemblage du produit final, l'emballage et l'expédition ; enfin iv) dans le secteur des services, il s'agit des intrants et services auxiliaires, de la vente, du marketing et des services connexes.

La mise en place des industries de CVM est contrariée par les faiblesses structurelles de l'économie comorienne, dont: i) l'insuffisance notoire d'infrastructures de base (routes, ports, aéroports, etc.) ; ii) la faible disponibilité et le coût élevé de l'électricité qui constitue un réel obstacle aux activités productives, notamment le développement de la chaîne de froid dans un pays qui importe plus de 90 % de ses produits alimentaires ; iii) l'environnement des affaires très peu favorable : 158<sup>e</sup> rang sur 189 pays dans le rapport *Doing Business 2014* de la Banque mondiale ; iv) l'exiguïté du territoire et l'étroitesse du marché intérieur ; et enfin v) le niveau élevé de la corruption : 127<sup>e</sup> rang sur 177 pays dans le dernier classement de Transparency International.

Conscient de ces handicaps, le gouvernement comorien entend saisir l'occasion de la préparation en cours de la nouvelle stratégie de croissance accélérée (SCA2D) pour apporter des débuts de réponses. Cette stratégie propose de faire du développement des infrastructures de base et du soutien au secteur privé le moteur de la croissance dans les cinq prochaines années.

Parmi les atouts dont disposent les Comores, notons: i) le bas coût de la main d'œuvre ; ii) un code d'investissements attrayant ; iii) l'appartenance du pays aux marchés régionaux de grande taille (COI, COMESA, Ligue arabe) ; et enfin iv) l'environnement sécuritaire très favorable.



Extrait de :  
**African Economic Outlook 2014**  
Global Value Chains and Africa's Industrialisation

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/aeo-2014-en>

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

Banque africaine de développement/OCDE/Programme des Nations Unies pour le Développement (2014), « Comores », dans *African Economic Outlook 2014 : Global Value Chains and Africa's Industrialisation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/aeo-2014-23-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).