



# **RAPPORT EVALUATION DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DE L'UNION DES COMORES**

*Quelles opportunités pour financer les  
ODD en Union des Comores ?*

**MAI 2019**



## REMERCIEMENTS

---



## FIGURES

Figure 1 : Le cadre d'analyse de l'EFD .....	7
Figure 2 : Proposition de Classement des Flux Financiers considérés pour les Comores.....	8
Figure 3 : Répartition de l'APD par type de projet en 2016-2017 .....	19
Figure 4 : Dépôts et crédits bruts par catégorie (décembre 2017) .....	25
Figure 5 : Répartition des entreprises entre les îles.....	26
Figure 6 : Évolution de la composition des importations en %du total .....	35
Figure 7 : Répartition géographique du commerce .....	36
Figure 8 : Transferts de la diaspora en % du PIB, 2012 .....	37

## GRAPHIQUES

Graphique 1 : Évolution des principaux flux financiers 2008 - 2017 (millions KMF).....	10
Graphique 2 : Évolution des recettes internes de l'État (en millions KMF) .....	12
Graphique 3 : Répartition recettes fiscales (% du PIB).....	13
Graphique 4 : Recettes non fiscales en millions KMF .....	14
Graphique 5 : Aide publique au développement .....	17
Graphique 6 : Décaissement de l'APD par type d'aide .....	18
<b>Graphique 7 : Dette publique aux Comores en % du PIB</b> .....	23
Graphique 8 : Répartition des entreprises par secteur d'activités .....	26
Graphique 9 : Distribution des entreprises par nombre d'employés .....	27
Graphique 10 : Distribution des entreprises en termes de chiffre d'affaires par îles.....	27
Graphique 11 : Evolution des indicateurs en milliards FC, sauf indication .....	29
<b>Graphique 12 : Les IDE, entrées nettes en millions KMF</b> .....	30
Graphique 13 : Balance extérieure de biens et services (% du PIB).....	33
Graphique 14 : Balance commerciale et du compte courant extérieur (en millions de KMF).....	34
<b>Graphique 15 : Transferts de la diaspora en million KMF</b> .....	37
Graphique 16 : Répartition des coûts de la SCA2D par axe stratégique .....	45
Graphique 17: Evolution de l'Indicateur de capacité statistique pour l'Union des Comores- 2005-2016 (%).....	51

## TABLEAUX

Tableau 1 : APD net par habitant (US\$ courants) .....	16
Tableau 2 : Aide enregistrée au niveau DAD Comores vs. OECD .....	18
Tableau 3 : Evolution du stock de la dette multilatérale depuis 2010 (millions de KMF).....	24
Tableau 4 : Institutions bancaires et financières (fin 2017) .....	28
<i>Tableau 5: axes, objectifs stratégiques et résultats attendus de la SCA2D</i> .....	42
Tableau 6: Nombre de cibles priorisées .....	45
<i>Tableau 7: Schéma de financement de la SCA2D 2018-2021 pour un PAP de 842 (en millions KMF) ..</i>	46
Tableau 8 : <i>Comores, score de fragilité, 2014 et 2017</i> .....	47
Tableau 9 : Nombre d'indicateurs retenus pour les cibles priorisées.....	50
<i>Tableau 10: Schéma de financement de la SCA2D 2018-2021, PAP de 831,8 (en millions KMF)</i> .....	52
Tableau 11 : Recommandations.....	56



## TABLE DES MATIERES

---

Remerciements .....	2
Table des matières .....	4
1. Introduction.....	6
1.1. Une évaluation du financement du développement des Comores comme préalable pour mesurer les potentialités de financement de l'ambition du pays.....	6
1.2. Le concept de l'efd .....	7
2. Des moyens de financement actuellement limités pour le développement des Comores .....	10
2.1. Un financement public interne avec d'importantes marges de progression.....	11
2.1.1. Des recettes budgétaires limitées .....	11
2.1.2. Le financement public externe encore peu diversifié.....	15
2.1.3. Financement climat .....	20
2.1.4. Le financement islamique .....	21
2.1.5. Dette extérieure .....	23
2.2. Le financement privé interne .....	24
2.2.1. Investissements du secteur privé comorien.....	24
2.2.2. Secteur bancaire et établissements mutualistes de microfinance .....	27
2.3. Le financement privé externe .....	30
2.3.1. Les investissements directs étrangers.....	30
2.3.2. Un déficit commercial chronique .....	32
2.3.3. Transferts de diaspora.....	36
2.3.4. Les Partenariats Publics Privés .....	38
2.3.5. Les flux financiers illicites .....	40
3. Des besoins de financement à la hauteur de l'ambition de faire des Comores un pays émergent	40
3.1. Une SCA2D ambitieuse pour porter une vision des Comores émergents .....	40
3.2. Les ODD au cœur de la SCA2D.....	43
3.3. Des besoins de financement de la SCA2D aux dimensions des ODD .....	45
4. Cohérence faible et leadership incontestable au sein d'un régime présidentiel fort dans un cadre politique fragile .....	46
5. Une vision claire des résultats de développement à atteindre malgré des incohérences sur le plan opérationnel .....	48
5.1. Une stratégie de financement pas clairement définie.....	51
5.2. Des mécanismes opérationnels de financement à moderniser .....	53



6.	Des processus participatifs et de dialogues instables .....	55
7.	Recommandation pour un cadre de financement national intégré pour les Comores .....	56
8.	Conclusion .....	61
9.	Annexe.....	61



## 1. INTRODUCTION

---

L'Union des Comores, avec l'appui du SNU, s'est lancé dans l'évaluation du financement de son développement afin, d'une part, d'estimer le potentiel de ressources qui peut soutenir la stratégie nationale de développement et permettre l'atteinte des objectifs de développement durable, et d'autre part, de définir le cadre national intégré de financement du développement adéquat pour le pays. Cet exercice est motivé par le contexte national de révision de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D), d'impulsion d'initiatives pour relever la mobilisation des ressources internes et de volonté d'organiser une table ronde des bailleurs. Aussi, il est apparu pertinent d'avoir une estimation du potentiel de financement du développement des Comores afin d'aider le gouvernement à mieux appréhender les opportunités de financement de son ambitieuse vision des Comores émergent.

L'Union des Comores est confronté à des défis liés à sa taille et à son isolement géographique. Une base de ressources étroite et un petit marché intérieur empêchent les Comores de diversifier son économie, ce qui la rend vulnérable aux chocs domestiques et extérieurs. Alors que le pays connaît également des défis dans la mise en œuvre de la politique budgétaire, des mesures importantes ont été mises en œuvre par l'administration des recettes fiscales et la gestion des finances publiques pour rééquilibrer le budget. Cependant, il reste nécessaire d'accroître le soutien externe supplémentaire, tout en tenant compte de la viabilité de la dette. De plus, pour un pays fragile comme les Comores, la réalisation des objectifs de développement durable exige d'activer tous les leviers possibles de financement du développement pour lever les contraintes au décollage économique du pays. Un pays marqué par des déficits immenses en termes d'infrastructures, une économie de consommation et de commerce dominée par le secteur informel axé sur l'agriculture et la production piscicole avec une pénurie de possibilités d'emploi. Son économie est caractérisée également par une faible capacité dans le privé et un secteur public relativement important, mais dans une inefficience administrative et institutionnelle endémique. L'évaluation du financement du développement (development finance assessment – DFA – en anglais) est un exercice particulièrement précieux pour mesurer les flux actuels de financements internes (fiscalité, investissement privé, etc.) et externes (transfert de la diaspora, aide au développement, investissement direct étranger, capital investissement, etc.) de l'économie, le potentiel réel d'élargissement et d'approfondissement des sources de financement du développement. Ceci permet de définir les réformes indispensables à mettre en œuvre pour non seulement exploiter le potentiel disponible, mais aussi pour mieux utiliser les ressources existantes et assurer leur affectation aux priorités nationales de développement.

Ainsi, l'évaluation du financement du développement (EFD) examinera les liens entre les priorités financières et les priorités nationales de développement et la possibilité d'un alignement plus important des finances avec la SCA2D et les ODD. En particulier, l'évaluation aidera à fournir des recommandations pour l'établissement d'un cadre de financement national intégré.

Le renforcement des processus de planification du développement et l'établissement de cadres de financement holistique sont essentiels à l'effort de mobilisation stratégique et d'exploitation de ressources diverses pour atteindre les résultats du développement tels que préconisés par l'Agenda d'action d'Addis-Abeba.

### **1.1. UNE EVALUATION DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DES COMORES COMME PREALABLE POUR MESURER LES POTENTIALITES DE FINANCEMENT DE L'AMBITION DU PAYS**

---

L'évaluation du financement du développement des Comores se déroule à un moment stratégique important du pays, qui vient en effet d'adopter une nouvelle stratégie de développement, la SCA2D, et de prioriser les cibles des ODD sur lesquelles le pays s'engage.

Aussi, l'exercice EFD permet, d'une part, de compléter le recueil de données sur les flux financiers soutenant le développement des Comores, aussi bien domestiques qu'internationaux, publics que privés, et d'autre part, de déterminer, à travers les échanges avec les principaux acteurs (publics et privés), les principaux goulots d'étranglement du cadre de financement du développement national, les défis et de définir les recommandations pouvant permettre d'y remédier. Enfin, il s'agira aussi de formuler des propositions pour élargir les bases du financement du développement des Comores.

Sous l'égide du Système des Nations Unies aux Comores, le PNUD a piloté l'exercice EFD aux Comores à travers plusieurs missions en 2017 et 2018. Les données et informations recueillies lors des missions, et les documents produits dans le cadre de la révision de la SCADD, de l'intégration des ODD dans le cadre de planification nationale, le Rapport sur la coopération au développement, l'Article IV du FMI, etc. ont servi de base pour mener l'analyse complétant les informations issues des rencontres avec les différentes parties prenantes, les partenaires techniques et financiers (PTFs), bailleurs, secteur privé, banques, ministères, ONG et OSC et institutions financières et bancaires.

## 1.2. LE CONCEPT DE L'EFD

L'Évaluation des Financements du Développement (EFD) a été conçue pour assister les pays à évaluer la pertinence et les capacités de leurs structures institutionnelles, politiques et stratégies en place à mobiliser efficacement les fonds nécessaires à la réalisation des objectifs nationaux de développement, y compris les objectifs de développement durable (ODD)<sup>1</sup>.

L'EFD établit une cartographie des flux financiers (publique et privé, nationaux et internationaux) et offre des recommandations pour une feuille de route afin d'atteindre les ODD et les objectifs de développement nationaux. L'évaluation aide de manière importante le gouvernement à identifier les actions et les mesures de réforme pouvant être poursuivies pour : (1) améliorer l'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des flux de financement existants ; et (2) mobiliser des ressources financières supplémentaires.

**Figure 1 : Le cadre d'analyse de l'EFD**



<sup>1</sup> United Nations Development Programme (UNDP)/Asia Pacific Development Effectiveness Facility (AP-DEF). "Development Finance Assessment and Integrated Financing Solutions: Achieving the Sustainable Development Goals in the Era of the Addis Ababa Action Agenda." (2017)

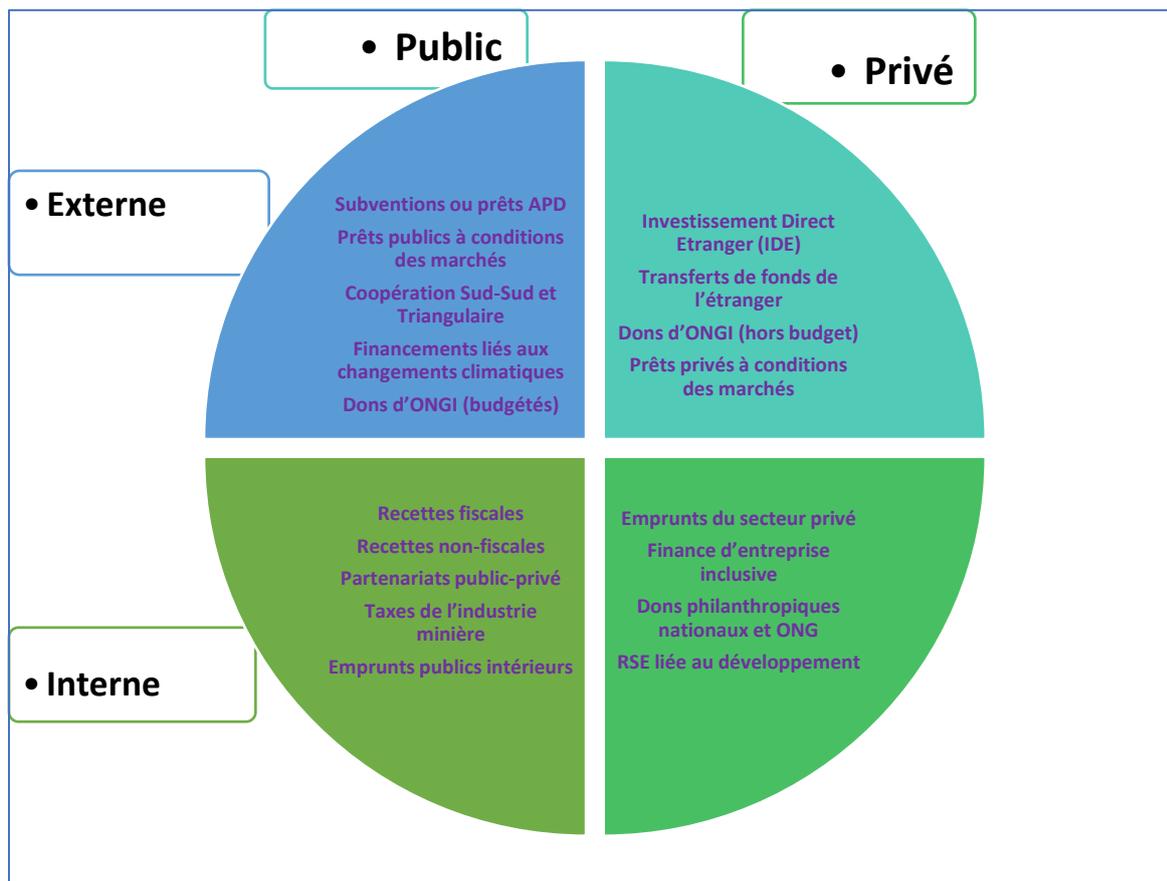


En réponse à ces défis, le PNUD a développé l'évaluation du financement du développement (EFD) en tant qu'outil pour identifier les opportunités de mobilisation de ressources financières supplémentaires et de moyens d'utiliser les ressources financières existantes plus efficacement pour atteindre les ODD. L'EFD permet aux gouvernements et à leurs partenaires d'identifier et d'établir un consensus autour de solutions pour traiter les défis liés au financement du développement. Il rend les questions financières accessibles aux décideurs, au-delà des techniciens des ministères des finances. Il suit un processus de consultation éclairée par une analyse accessible sur les finances et ce qu'elles signifient pour un large éventail d'acteurs et construit une feuille de route convenue qui peut soutenir les progrès dans une gamme de domaines, notamment :

- Renforcer le lien entre la planification et les politiques financières, par exemple en : renforçant les mécanismes de gouvernance qui alignent les politiques et budgets annuels au plan de développement national ; estimation du coût des plans de développement nationaux ; et élaborer des stratégies holistiques pour mobiliser les ressources publiques et privées qui seront nécessaires pour réaliser les objectifs d'un plan national.
- Renforcement du dialogue multipartite sur le financement, par exemple en soutenant plusieurs parties prenantes aux plateformes de développement durable au niveau des pays ; incorporant des financements publics et privés aux compte rendu des progrès ; et renforcer la participation de toutes les parties prenantes aux processus politiques.
- Avancer des solutions et réformes pour la mobilisation des ressources, pour exemple en renforçant la politique et la capacité à attirer les investissements privés durables et inclusifs ; et permettre d'accéder aux sources inexploitées de financement international.
- Gérer efficacement le financement en fonction des résultats, par exemple par obtenir de meilleurs résultats de développement avec les finances publiques, élaboration d'incitations basées sur les résultats pour l'investissement privé ; élargir le mandat des autorités fiscales ; cibler plus efficacement les populations vulnérables ou exclues ; renforcement du contrôle parlementaire sur les finances ; et améliorer les systèmes de collecte de données.

Dans la mesure du possible, selon la disponibilité des données, l'EFD analyse les flux de financement du développement selon deux catégories principales : par source (interne ou externe) et par nature (publique ou privée), couvrant une période donnée. La figure 2 ci-dessous résume les flux financiers couverts par l'EFD :

**Figure 2 : Proposition de Classement des Flux Financiers considérés pour les Comores**



L'EFD fournit une analyse de l'évolution récente et des tendances pour chaque flux financier (basée sur des tendances historiques) afin de proposer une trajectoire pour l'avenir. L'analyse examine également la pertinence et la complémentarité de chaque flux dans le financement des priorités de développement nationales conformément à la SCA2D, en évaluant le cadre politique et institutionnel gouvernant l'évolution des flux. L'objectif est d'identifier quels flux financiers présentent un potentiel significatif pour contribuer au financement de la SCA2D dans la mise en œuvre des ODD.

Les recommandations politiques et institutionnelles émanant de l'EFD devraient constituer la base de la feuille de route qui visera à assurer la mise en place de cadres de financement intégrés aux Comores. Autrement dit, la feuille de route de l'EFD doit proposer des recommandations concrètes pour assurer un meilleur alignement des flux financiers avec les priorités de la SCA2D.

En termes de collecte de données, l'EFD des Comores a utilisé des données primaires et secondaires. Les données primaires ont été principalement collectées auprès du ministère des Finances, de la Banque centrale des Comores, des institutions financières, de l'INSEED, et des PTFs. En termes de données secondaires, différents rapports et stratégies ont été exploités, notamment la SCA2D, le Rapport de priorisation des ODD, le Rapport de la mission MAPS (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support), les Lois de finances, les rapports annuels de la Banque Centrale des Comores (BCC), le Rapport sur la coopération au développement, etc.



## 2. DES MOYENS DE FINANCEMENT ACTUELLEMENT LIMITES POUR LE DEVELOPPEMENT DES COMORES

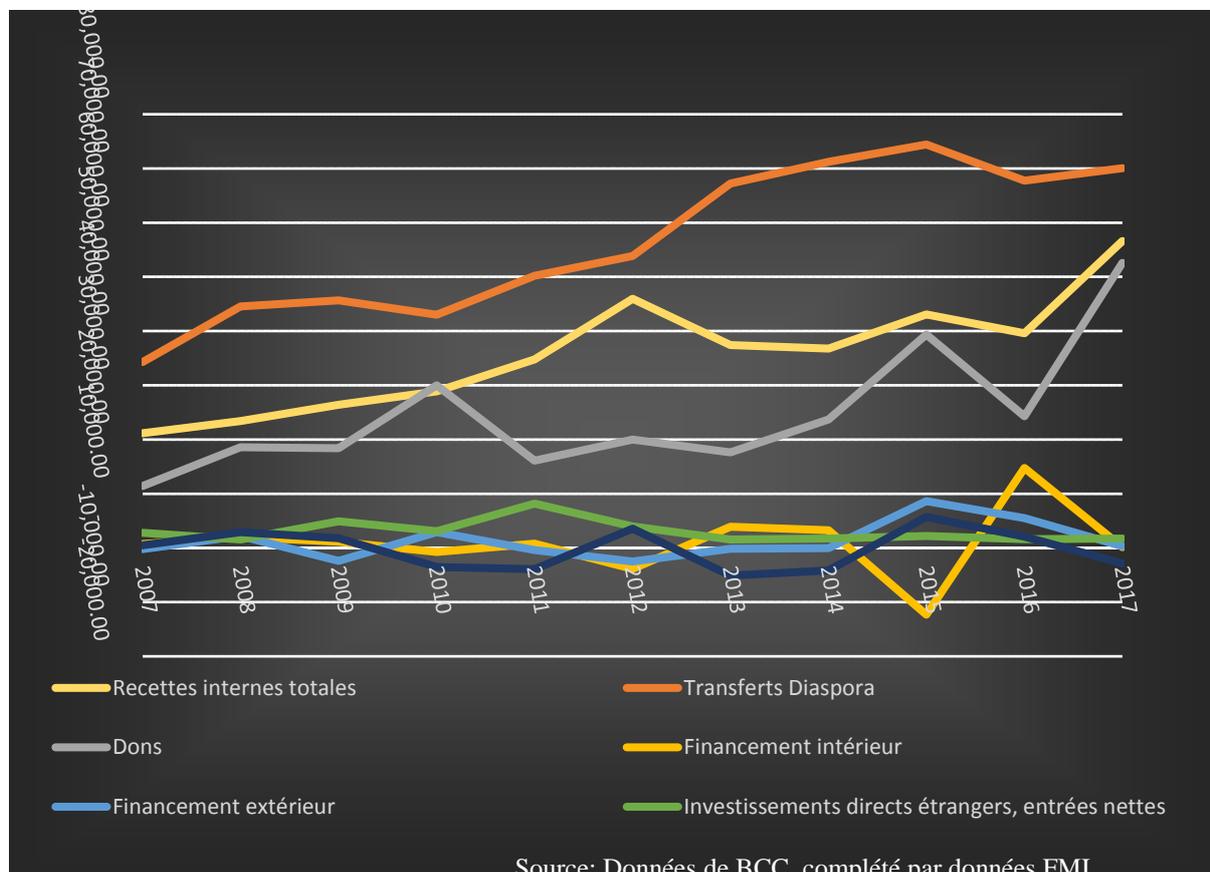
L'évaluation des financements du développement analyse tous les flux financiers susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de développement de l'Union des Comores. Cette cartographie comprend, d'une part, les financements publics internes et les financements publics externes, et, d'autre part, les financements privés internes et les financements privés externes.

Avec des recettes fiscales peu élevées, les recettes publiques internes (impôts, revenus douaniers et des entreprises publiques) sont principalement allouées aux dépenses courantes, tandis que le budget d'équipements et d'investissements dépend en grande partie des contributions externes (coopération internationale bi- et multilatérale, fonds mondiaux et financement climat). Le volume de la dette publique reste limité à 30% du PIB depuis l'achèvement de l'initiative PPTE en 2012 avec un risque de surendettement considéré comme « modéré ».

Les transferts de la diaspora s'élèvent à des niveaux supérieurs aux recettes internes du Gouvernement central et permettent notamment d'équilibrer la balance des paiements très déficitaire en raison du grand volume d'importations. Toutefois, ces fonds se limitent actuellement à des transferts entre particuliers et ne rentrent pas dans des programmes d'investissements mis en place par l'État.

Les financements privés, aussi bien internes qu'externes, rencontrent un grand nombre de défis structurels et n'occupent pour l'instant qu'une place très limitée. Les investissements directs étrangers, à condition qu'ils soient canalisés dans les secteurs adéquats et selon les priorités déclinées par la SCA2D, ont une marge de manœuvre importante.

Graphique 1 : Évolution des principaux flux financiers 2008 - 2017 (millions KMF)





## 2.1. UN FINANCEMENT PUBLIC INTERNE AVEC D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRESSION

### 2.1.1. DES RECETTES BUDGETAIRES LIMITEES

Mobilisées sur le territoire national, les recettes publiques internes sont constituées d'impôts, taxes et autres revenus, prélevés aussi bien par l'administration centrale que par les administrations des îles (« recettes à partager »). Or, l'absence de centralisation et de concertation entre les différentes unités cause des fragmentations et de nombreuses distorsions dans l'administration des recettes.

Les recettes fiscales et non fiscales sont la première source de financement du budget et ont suivi une trajectoire plutôt favorable depuis 2016, notamment grâce aux différentes réformes lancées par la Direction Générale des Douanes et un effort soutenu de recouvrement par l'Administration générale des impôts et des domaines (AGID), établissement en charge de la gestion de la fiscalité interne, et la volonté affirmée du gouvernement d'augmenter les recettes et fonds disponibles pour les dépenses d'investissement. Le taux des revenus mobilisés reste bas avec un taux moyen de 12 % du PIB pour les recettes fiscales (15,6% du PIB pour le total des recettes) au cours des 15 dernières années (Graphique 2)<sup>2</sup>. A titre de comparaison, ce taux est nettement inférieur aux moyennes de 19% pour le continent (16 pays, 2015)<sup>3</sup> et à celui d'autres petits états insulaires en développement (PEID) (15 pays, 2013)<sup>4</sup>, bien qu'il reste comparable aux pays voisins comme Madagascar (10,1%, 2015) et la Tanzanie (12,9%, 2016/17<sup>5</sup>). Le FMI estime qu'un taux de 15% de pression fiscale permet une accélération importante des investissements et de la croissance<sup>6</sup>. Les institutions comoriennes consultées s'accordent sur la nécessité d'une plus grande mobilisation des recettes, notamment en vue des perspectives positives du PIB. Or, la fiscalité repose actuellement sur un nombre limité d'entreprises publiques et de contribuables privés, avec des taux élevés et une fiscalité souvent imprévisible. Il sera donc particulièrement important de focaliser les efforts sur le nombre de contribuables (sociétés et particuliers).

Il existe un plan d'actions pour la réforme de la fiscalité, qui englobe une réduction des dépenses fiscales, la révision exhaustive des exonérations qui existent à différents niveaux (droit commun, code des investissements, conventions particulières, financements extérieurs et privilèges diplomatiques<sup>7</sup>), ainsi que le renforcement des pouvoirs des équipes des Douanes et de l'AGID dans les îles, avec l'appui du FMI et d'autres partenaires. Un protocole de coopération pour faciliter l'harmonisation des actions de la douane et de l'administration des impôts a par ailleurs été signé en 2017.

D'importantes augmentations des recettes pourraient également être favorisées à travers la mise en place de pistes innovantes (p.ex. taxation de transactions financières, de téléphones portables, du carbone, renégociation des accords de pêche en coopération avec les pays voisins).

<sup>2</sup> Calculs selon les données de la BCC, Rapport Annuel et FMI, Article IV pour la période 2015 – 2017. A noter que les données de différentes sources, y compris la BM et l'INSEED, montrent des variations.

<sup>3</sup> OECD, Revenue Statistics Africa 2016

<sup>4</sup> UNDP&UN-OHRLLS, FfD and SIDS: A snapshot and ways forward, juin 2015, p.39; URL:

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2181\(UNDP%20&%20OHRLLS%202015\)%20Financing%20for%20development%20and%20SIDS%20A%20snapshot%20and%20ways%20forward.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2181(UNDP%20&%20OHRLLS%202015)%20Financing%20for%20development%20and%20SIDS%20A%20snapshot%20and%20ways%20forward.pdf) ; Consulté le 23 janvier 2019

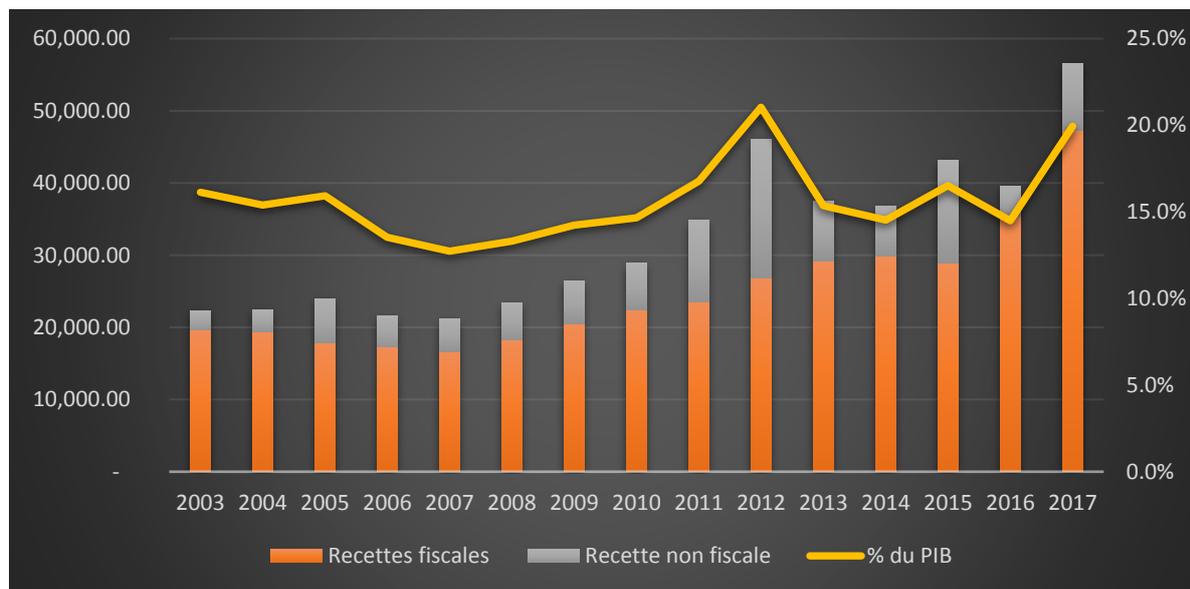
<sup>5</sup> IMF, Article IV, Staff Reports for Tanzania (2018) and Madagascar (2017)

<sup>6</sup> Phil Smith, Getting the tax-to-GDP ratio right, ACCA, 1 janvier 2018, URL:

<https://www.accaglobal.com/us/en/member/member/accounting-business/2018/01/insights/tax-gdp.html> ; Consulté le 23.01.2019

<sup>7</sup> Pour plus de détails : FMI, Réforme du système fiscal : Les étapes à franchir, Mai 2015, p.23

**Graphique 2 : Évolution des recettes internes de l'État (en millions KMF)**



Sources : Recettes fiscales : BCC ; Pression fiscale : BCC, IMF (pour période 2015-2017)

### Les recettes fiscales

Les recettes fiscales en valeur nominale ont doublé depuis 2010 (de 22,5 milliards KMF à 47 milliards KMF en 2017). Ceci reflète les efforts accrus de l'administration fiscale dans la mobilisation des recettes et de nouveaux contribuables. Une hausse particulièrement importante de 34% a eu lieu entre 2016 et 2017 où d'importantes rentrées grâce aux impôts et taxes sur les biens et services (vignette automobile), à de nouvelles taxes (taxe sur la rémunération extérieure) ainsi qu'à des réformes douanières sont enregistrées<sup>8</sup>. Celles-ci se sont établies à un pic inégalé de 47,3 milliards KMF, même si la loi de finances initiale avait fixé une cible de 81 milliards KMF. Revue à la baisse lors de la loi de finances rectificatives, le recouvrement est toutefois resté inférieur aux prévisions. En vue de l'importante marge de manœuvre sur laquelle s'accordent les différents acteurs, un des défis les plus importants reste l'établissement d'un budget crédible.

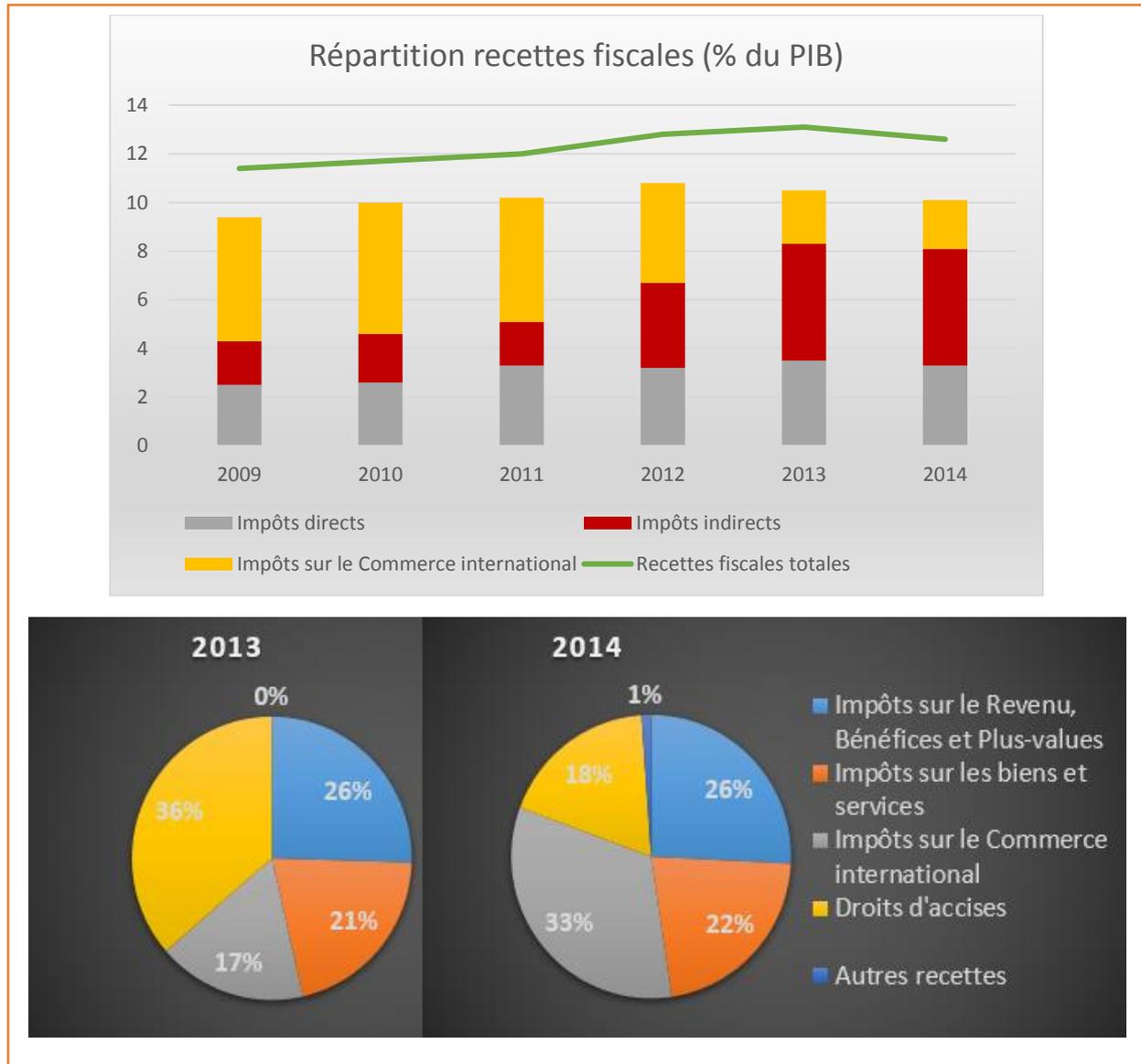
Les recettes fiscales se composent de (a) impôts sur le revenu, bénéfices et plus-values ; (b) impôts sur les biens et services ; (c) impôts sur le commerce international ; (d) droits d'accises et autres recettes.

La part des impôts indirects (taxe de consommation et droits d'accises), qui sont généralement plus faciles à collecter et ne suivent pas le principe de taxation progressive en fonction des revenus des ménages, a dépassé les recettes fiscales directes en 2012. La transformation de la taxe de consommation en TVA est considérée, mais des actions concrètes n'ont pas encore été entamées.

Les Comores ont adopté une politique de libre échange ces dernières années et, plus récemment, rejoint la SADC et aligné le tarif extérieur à celui du COMESA. En vue de cette libéralisation commerciale croissante, les revenus issus de l'impôt sur le commerce international ont chuté. Notamment entre 2009 – 2014 la part de cet impôt relativement au PIB a diminué de 5,1% à 2% (9,6 à 4,9 milliards de KMF). Si la maîtrise des exonérations douanières a permis une légère rehausse depuis (6,8 milliards de KMF en 2016), il reste important de bien évaluer ex-ante les effets d'autres accords de libre-échange en cours de négociation (p.ex. zone de libre-échange tripartite COMESA/SADC/EAC, accords de partenariat avec l'Union européenne, zone de libre-échange continentale).

<sup>8</sup> BCC, Rapport Annuel, 2017, p.26

**Graphique 3 : Répartition recettes fiscales (% du PIB)**



Source : FMI 2016 (à partir de données des autorités nationales) ; DG Budget, Rapport sur l'exécution budgétaire

#### *Les recettes non fiscales*

Les recettes non fiscales suivent une trajectoire beaucoup moins linéaire que les recettes fiscales. Ceci est notamment dû aux fluctuations au niveau des dividendes des sociétés d'État et par rapport au programme de « citoyenneté économique ». Les hausses de 2011 et 2012 sont liés à ce programme qui, lors de sa création en 2008 visait à attirer des investissements directs étrangers, notamment du Koweït et des Emirats Arabes Unies, en échange de la citoyenneté comorienne<sup>9</sup>. Ce programme a été arrêté en 2014 à la suite de la découverte d'irrégularités et un rapport d'enquête parlementaire d'avril 2018 constate que près de 300 milliards KMF francs comoriens issues de ce programme ne seraient pas parvenu au trésor public<sup>10</sup>.

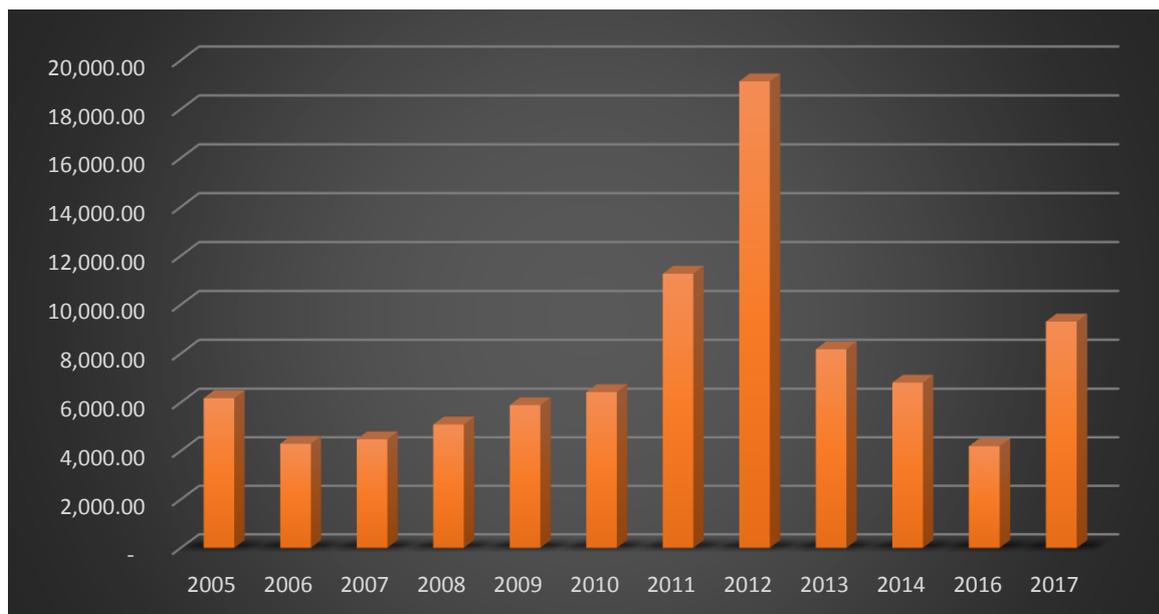
<sup>9</sup> Banque Centrale des Comores, Rapport annuel, 2011

<sup>10</sup> Actu Comores, 52 000 passeports vendus pour la bagatelle somme de 255 823 229 988,51 KMF entre 2009 – 2016 ; URL : <https://www.actu-comores.com/news/1-l-actualite-comorienne/1378-52-000-passeports-vendus-pour-la-bagatelle-somme-de-255-823-229-988-51kmf-entre-2009-2016/>



Les bons résultats enregistrés en 2015 (5,98% du PIB contre 3% du PIB en 2014) sont dus aux dividendes de Sociétés d'État<sup>11</sup> à la suite de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications avec la vente d'une licence de télécommunications à une compagnie malgache<sup>12</sup>, Telma. Une dizaine d'entreprises publiques (SCH, ONICOR, MAMWE, Comores Télécoms, ANRTIC, APC, AIMPSI, COMAIR, ANACM, SNPSF et Comores Cabales) sont détenues totalement ou en partie par le Gouvernement des Comores et rapporteraient, selon le CREF, un chiffre d'affaires d'environ 106 milliards KMF. En effet, selon les informations obtenues auprès du Ministère des Finances, leurs recettes annuelles, hormis SCH et SNPSF, s'élèvent à 106 milliards alors que les recettes globales de l'Etat peinent à atteindre les prévisions de 64 milliards. En matière de dépenses, la masse salariale représente 11 milliards alors que celle de l'Etat est de 25 milliards. Les dépenses de fonctionnement sont de 91 milliards alors que celles de l'Etat sont de 65 milliards. Ceci est considéré comme un potentiel important pour les recettes internes, vu notamment la faiblesse du management de ses sociétés, le faible contrôle de l'Etat sur la gestion de ses sociétés (Les Conseils d'administration des sociétés -pour celles qui en ont - ne jouent pas le rôle qui leur a été assigné par l'Etat ; la différence entre les salaires versés par les sociétés d'Etat par rapport à ceux versés par la FOP est abyssale ; les marchés attribués et les investissements réalisés n'obéissent pas à une logique de rentabilité et frisent parfois un gaspillage de ressources pourtant indispensable à l'Etat) et enfin les procédures de fixation des dividendes dus à l'Etat sont à la discrétion de ces entreprises.

**Graphique 4 : Recettes non fiscales en millions KMF**



Source : Données BCC

#### *L'emprunt public domestique*

Afin d'adresser ses déficits budgétaires, le Gouvernement peut recourir à des dons<sup>13</sup> ou emprunts. Il n'existe aux Comores pour l'instant aucun marché intérieur qui émettrait des bons de trésor ou autres titres afin de financer le secteur public. Le trésor public a toutefois accès aux avances statutaires auprès de la Banque centrale à hauteur de 20% de la moyenne des recettes propres sur les trois exercices budgétaires précédents. Ce plafond légal est régulièrement atteint.

<sup>11</sup> Rapport d'exécution budgétaire, 2015, p.13

<sup>12</sup> SCA2D, p. 31 et FMI, Article IV 2016 p. 36

<sup>13</sup> Traité sous « Financement public extérieur »



Le cadre juridique et réglementaire pour l'émission de bons de trésor par la Banque Centrale est en cours de préparation. Ces bons devraient notamment permettre (i) « d'absorber les excédents de liquidité, afin de mieux orienter les taux d'intérêt » et<sup>14</sup> de (ii) « fournir un support de garantie sans risque pour les opérations de prêts interbancaires [...] ».

Ces bons s'inscrivent dans la réforme du secteur monétaire et seront réservés aux établissements financiers qui reçoivent des dépôts et doivent assurer des réserves obligatoires<sup>15</sup>. Sur le long terme, il est prévu que ce processus mène à l'émission de bons du Trésor comorien afin de permettre le financement du secteur public par l'épargne intérieur. Cependant, cette perspective semble loin dans la mesure où la confiance du secteur privé financier au Trésor semble très faible et la crédibilité de l'engagement de l'Etat nécessite davantage d'attention de la part de l'Etat.

Le gouvernement a fait des efforts importants au cours de ces dix dernières années pour limiter ses arriérés de paiement de salaire et la SCA2D prévoit la réduction des dettes-croisées afin d'améliorer la comptabilité budgétaire.

En dehors de ces modalités, la dette domestique est limitée. La loi de finance 2017 avait engagé un prêt à hauteur de 6 milliards KMF sur une durée de trois ans auprès de l'Exim Bank Comores afin de financer l'achat de groupes électrogènes et un autre prêt de 3 milliards a aussi été engagé dans l'exécution de la loi de finances 2018.

## 2.1.2. LE FINANCEMENT PUBLIC EXTERNE ENCORE PEU DIVERSIFIE

---

### *Une coopération internationale en soutien au budget national*

Le financement des partenaires techniques et financiers (PTF) par des dons ou des emprunts concessionnels constitue une partie essentielle du budget comorien. 43% du budget total et 61% du budget d'investissement public devaient provenir de financements externes selon la loi de finances 2017. Ces sommes constituent la première source de financement du budget d'équipements et d'investissements et les dons reçus s'élevaient, respectivement, à 15% du PIB en 2015 et à 8,9% du PIB en 2016.

Le Gouvernement des Comores a adhéré au processus international sur l'efficacité de la coopération au développement et assure la coordination et la gestion de l'aide externe. Une stratégie de coopération au développement ainsi qu'une plateforme de gestion de l'aide (DAD Comores) ont été mis en place. Néanmoins, la gestion harmonisée et pluriannuelle des flux d'aide reste difficile. À la suite de la Conférence des partenaires à Doha en 2010, seul un tiers des engagements se sont concrétisés. Le suivi de l'aide externe reste fragmenté entre différents ministères et unités et la DAD Comores bien qu'encore opérationnelle ne fonctionne plus de façon autonome par connexion en ligne depuis 2017. L'unité en charge au sein du Commissariat Général au Plan continue néanmoins de regrouper les informations des différents PTF et de produire des rapports de l'aide annuels.

Ces rapports regroupent l'intégralité des aides reçues au niveau national, qu'elles soient attribuées par les bailleurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ou par des partenaires du sud. Ils fournissent ainsi des données alternatives à celles collectées au niveau de l'OCDE, ce qui est d'autant plus important que l'intégration de tous les financements externes au processus budgétaire et la fiabilité des ressources sur une base pluriannuelle à des fins de planification reste à renforcer.

---

<sup>14</sup> Al-Watwan, Entretien avec Dr. Younoussa Imami, Gouverneur de la Banque Centrale, 2018, URL : [http://www.banque-comores.km/DOCUMENTS/Interview\\_Gouverneur.pdf](http://www.banque-comores.km/DOCUMENTS/Interview_Gouverneur.pdf) , Consulté le 23 janvier 2018

<sup>15</sup> FMI, n 18/190, Union des Comores, Questions Générales, Juin 2018



### L'aide publique au développement (APD)

Si les Comores ont seulement une base très restreinte de partenaires bi- et multilatéraux, le niveau d'aide reçue par habitant reste au-delà de la moyenne de l'Afrique subsaharienne et d'autres pays dans la catégorie des « pays moins avancés ». Les pays voisins comme Madagascar (US\$ 42 par tête, 2016), Mozambique (US\$ 53 par tête, 2016) ou la Tanzanie (US\$ 42 par tête, 2016) reçoivent également une APD par tête moins élevée, bien que les sommes totales allouées soient plus conséquentes. Seulement certains petits états insulaires, à l'instar des pays situés dans l'océan Pacifique, reçoivent des montants per capita sensiblement plus importants.

**Tableau 1 : APD net par habitant (US\$ courants)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comores	78	140	110	99	85	69
Afrique subsaharienne	52	50	50	47	45	43
Pays moins avancés (classif. ONU)	52	48	53	47	45	44
Pays pauvres très endettés	70	63	59	55	51	49
Petits états insulaires du pacifique	483	474	461	388	398	330

Source : Données Banque mondiale Indicateurs de développement (sur la base de données OECD)

Selon l'OCDE Creditor Reporting System, l'APD totale, allouée pour les Comores, a oscillé entre US\$60 millions et US\$80 millions depuis les années 1990. Lors de la crise politique du début des années 2000, ces sommes ont connu une chute sensible, mais aujourd'hui les montants alloués par les bailleurs traditionnels commencent de nouveau à se stabiliser autour de ces niveaux. L'aide multilatérale dépasse généralement l'aide bilatérale, bien que les grands écarts illustrés dans le schéma ci-dessus proviennent principalement de l'annulation de dettes en 2012 et 2013.

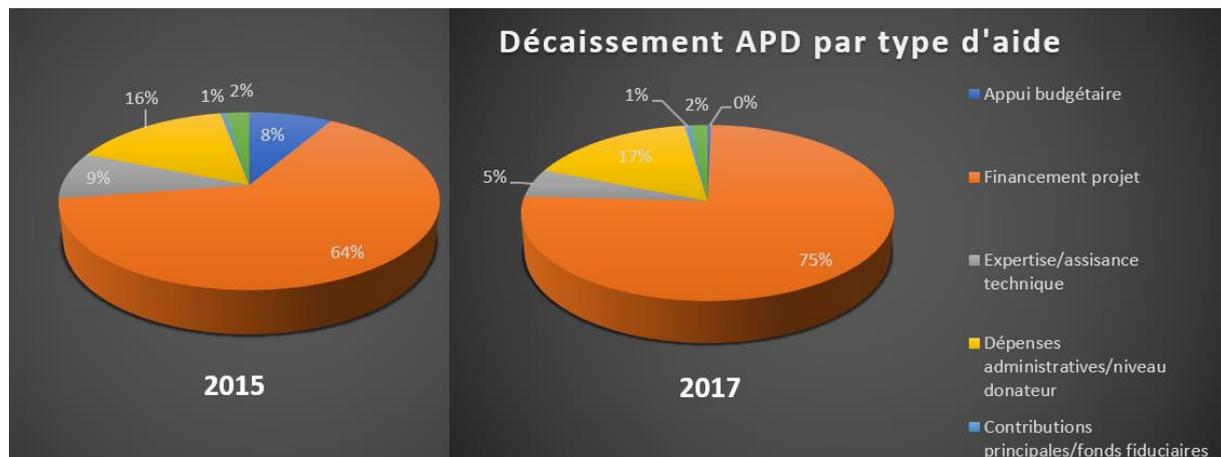
**Graphique 5 : Aide publique au développement**



Source : Données OCDE

Après déduction des postes qui n’arrivent pas réellement sur le territoire comorien (bourses scolaires, frais administratifs, annulation de dettes et autres dépenses au niveau du pays donateur), les financements de projet complétés par l’appui technique ont toujours dominé et représentaient souvent jusqu’à 98(%) Quelques appuis budgétaires ont également été décaissés, mais se font toutefois fait rares depuis 2016. Si les appuis en forme de financement de projet sont essentiels pour permettre au Gouvernement des Comores de réaliser son budget d’investissements, la prévisibilité sur une base pluriannuelle et l’intégration réelle de ces sommes dans le processus budgétaire font encore largement défaut, même si un programme triennal d’investissements publics a (PTIP 2017-2019) été élaboré par le Commissariat Général au Plan, ce dernier n’est plus mis à jour.

**Graphique 6 : Décaissement de l'APD par type d'aide**



Bien que plusieurs pays membres de l'OCDE allouent des aides au niveau de leur programmation centrale, la France est aujourd'hui le seul bailleur bilatéral membre de l'OCDE qui fournit de l'assistance sur le territoire comorien. Il semble donc y avoir une marge de manœuvre pour mobiliser davantage de partenariats traditionnels en lien avec les priorités du gouvernement.

#### *Une plateforme de gestion de l'aide à renforcer*

Le DAD Comores se limite actuellement à une collecte périodique des données qui sont directement saisies par les partenaires présents aux Comores. Dans les rapports sur l'aide préparés à partir de cette base de données, des variations importantes entre les chiffres présentés ci-dessus de l'OCDE (30.9 milliards KMF en 2017) et celles compilées par le DAD Comores (44.5 milliards KMF en 2017) se profilent. D'un côté, ceci est dû au fait que certaines contributions de partenaires du Sud ne sont pas reprises par l'OCDE. D'un autre côté, il y a une importante variation au niveau des sommes incluses dans les deux bases de données, et ceci au-delà des sommes dépensées à l'intérieur du pays donateur. Étant donné que dans les deux cas, les agences des bailleurs (au niveau de leur siège pour l'OCDE et au niveau de l'agence sur place pour le DAD Comores) fournissent eux-mêmes les données, ceci est préoccupant.

Selon le Rapport sur l'aide au développement 2017, 6 partenaires bilatéraux et 9 agences multilatérales ont décaissé des fonds à hauteur de 44,5 milliards KMF. Ceci correspond, respectivement, à un taux de décaissement de 69% pour les bailleurs multilatéraux et à 57% pour les bilatéraux. La comparaison des données du DAD Comores 2017 avec celles de l'OCDE montre que les principaux écarts proviennent des contributions de l'Arabie Saoudite, du Koweït, de l'Oman, de la Chine et du FADES (11 milliards KMF qui ont uniquement été enregistrés au niveau du DAD Comores), ainsi que de plusieurs contributions de bailleurs bilatéraux (Australie, Belgique, Canada, États-Unis) qui ne sont pas repris au niveau du DAD Comores.

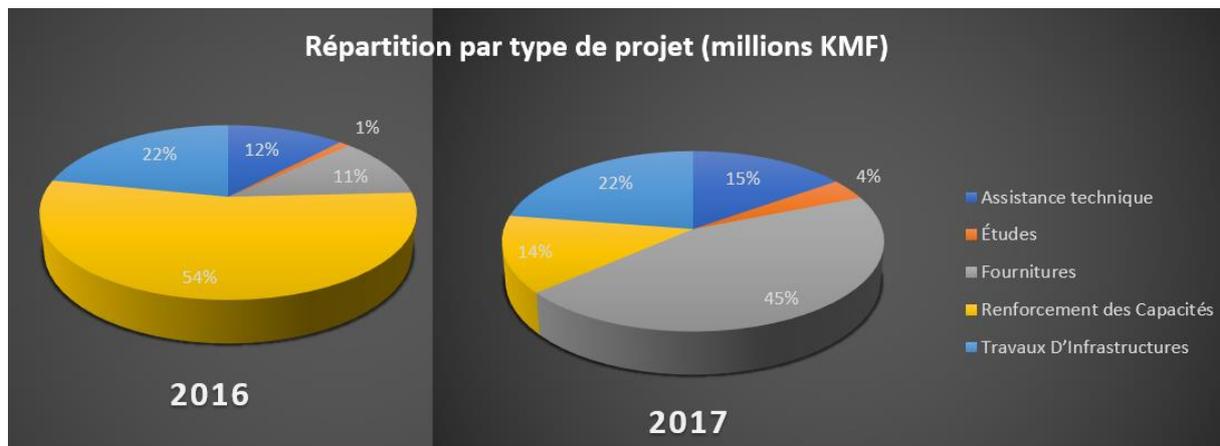
**Tableau 2 : Aide enregistrée au niveau DAD Comores vs. OECD**

Agence de financement	DAD Comores		OECD QWIDS	
	Engagement (million KMF)	Décaissement (million KMF)	Décaissements (Million KMF)	Décaissements (million USD\$)
<b>BILATERAUX</b>	<b>(6)</b>	<b>(6)</b>	<b>(15)</b>	<b>(15)</b>
Total réel		14 016.00	12 251.15	28.06
TOTAL selon Rapport sur l'aide	15 171.00	10 504.00	12 251.15	<b>28.06</b>
<b>MULTILATERAUX</b>	<b>(9)</b>	<b>(9)</b>	<b>(14)</b>	<b>(14)</b>
Total		22 320.00	18 738.40	

Total rapport sur l'aide	34 193.00	33 955.00	18 738.40	42.92
<b>TOTAL BI- ET MULTILATÉRAL</b>	<b>49 364.00</b>	<b>44 459.00</b>	<b>30 989.56</b>	<b>70.98</b>

Selon ce même rapport, la coopération reste soumise à un niveau inquiétant de fragmentation avec 64 projets référencés. Les décaissements ne correspondent que rarement aux besoins indiqués dans le programme d'action prioritaire du gouvernement. Si les projets liés au renforcement des capacités ont traditionnellement occupé une des premières places, les travaux d'infrastructure (notamment routier) et la fourniture de matériaux (notamment dans le secteur de l'énergie) ont primés en 2017 (voir Figure 3). La majorité des fonds parvient à travers des dons (93% contre 7% de prêts concessionnels en 2016<sup>16</sup>).

**Figure 3 : Répartition de l'APD par type de projet en 2016-2017**



Le Commissariat Général au Plan avec l'appui des PTF (PNUD, UE et BAD) a fourni d'importants efforts pour harmoniser les données de la DAD avec celles contenues dans le Programme d'investissements publics (PIP). En tant que prochaine étape, essentielle pour l'intégration entre systèmes de planification et cycle budgétaire, il serait important d'harmoniser ces deux bases de données en temps réel et d'inclure l'ensemble des flux financiers disponibles pour financer la SCA2D et le PIP.

### Coopération Sud-Sud

La coopération avec des partenaires du Sud constitue une partie importante des investissements publics aux Comores et fait partie intégrante des bases de données existantes. Le Ministère des affaires étrangères établit régulièrement une subdivision des partenaires selon leur région d'origine<sup>17</sup>. Grâce à la multiplication de partenaires bilatéraux provenant du Moyen Orient et à une importante hausse des décaissements du FADES (de 122 millions de KMF en 2016 à 5,2 milliards de KMF en 2017) les pays de la zone Asie ont enregistré une hausse importante et représentent aujourd'hui 37% des contributions, soit 12,2 milliards de KMF. Ce taux a beaucoup augmenté après l'inclusion de l'Arabie Saoudite, la Chine, les Emirats Arabes Unis et le Koweït dans la DAD pour 2017. En 2017, ces partenaires ont notamment contribué à la construction d'un stade à Moroni (Chine), dans le secteur de l'énergie (Emirats arabes unies – Fonds Abu Dhabi ; FADES), ou encore à des infrastructures éducatives et routières (Arabie Saoudite et Koweït).

Or, à la suite des conflits géopolitiques au Moyen Orient, les relations diplomatiques avec le Qatar et l'Iran ont été coupées récemment. Cela a entraîné la fermeture de toutes les ONG de ces deux pays aux Comores. Quant à l'appui du Qatar à la Société de pêche mis en place à la suite de la Conférence de Doha, celui-ci n'a jusqu'ici pas permis de résoudre les défis auxquels le secteur halieutique est confronté.

<sup>16</sup> Union des Comores, Rapport sur l'aide publique au développement, 2016, p.16

<sup>17</sup> Rapport sur l'aide 2017, p. 14



D'autres partenaires maintiennent des relations actives, mais n'ont pas contribué au niveau du DAD Comores en 2017. Ainsi, la Banque Islamique de Développement, en 2015/16, a octroyé un prêt de 8,8 milliards de KMF à la Société Nationale des Hydrocarbures<sup>18</sup> et collabore avec certains secteurs stratégiques, notamment celui de la vanille et des microfinances. Dans le cadre d'un financement de la banque IBSA, l'Afrique du Sud a également apporté un appui à la productivité du secteur agricole et cherche actuellement de nouveaux financements pour le poursuivre, tandis que la Tanzanie poursuit une coopération active au niveau des échanges commerciaux.

D'autres partenaires bilatéraux comme la Turquie et la Corée du Sud ne contribuent aujourd'hui qu'au niveau de leur programmation globale, dont ils rendent compte à l'OCDE, mais ne soutiennent pas activement des projets aux Comores. Il serait utile d'explorer ce type de partenariats, qui programment généralement avec plus de fiabilité sur une base pluriannuelle, pour une plus grande coopération directe avec les autorités comoriennes.

### 2.1.3. FINANCEMENT CLIMAT

En tant que petit état insulaire qui dépend encore largement de l'agriculture pluviale, l'Union des Comores est largement exposée aux aléas du changement climatique comme l'intensification des tempêtes, les inondations, les sécheresses et l'augmentation du niveau de la mer. Selon ses Contributions nationales déterminées 2015 (CDPN) à l'UNFCCC<sup>19</sup>, les dommages causés par le changement climatique pourraient dépasser la valeur du PIB comorien dès 2020. Le gouvernement prévoit une réduction des gaz à effet de serre de 84% d'ici 2030 et estime qu'un investissement total de US\$675 millions est nécessaire pour l'atteindre. Si 10% pourront être financés par le budget national, il est essentiel de compléter les investissements avec des financements externes innovants. Ceci nécessite la préparation des capacités nationales pour permettre la bonne gestion et l'accès à ce type de financements.

La SCA2D 2018 – 2021 place la croissance durable au sein de son premier axe stratégique. Plusieurs programmes pour permettre une gestion durable des ressources naturelles et environnementales (par une restauration du capital production et le renforcement de la résilience face aux catastrophes) et pour développer un tourisme écologiquement durable sont prévus. La mise en place des mécanismes permettant d'accéder aux fonds de financement climat sera au centre de leur réalisation.

Les financements climat, similaires aux modes opératoires de l'aide publique au développement et des fonds de santé, dépendent du système multilatéral, des institutions de financement du développement et des fonds verticaux. Ils prévoient pourtant des financements mixtes de sources publics et privés et d'instruments de prêt, dons, équités et de garanties.

Les Comores ont, depuis 2000, bénéficié de plusieurs fonds climat comme le Fonds pour l'environnement mondial (GEF) (40 projets financés à hauteur d'US \$ 162,26 millions de dons qui ont mobilisé un total d'US \$ 818,26 millions de co-financements), et d'autres financements mobilisés auprès de l'Union européenne et l'Agence française de développement. L'expérience gagnée avec la mise en œuvre de ces projets, et notamment d'un projet de renforcement de la résilience climatique du Fonds pour les pays moins avancés<sup>20</sup> entre 2014 – 2018, ont permis la première obtention d'un financement du Fonds Vert pour le Climat (GCF). Approuvé en 2018 pour une durée de 8 ans, le projet « Approvisionnement en eau résilient aux changements climatiques » bénéficiera d'un financement sous forme de don à hauteur de US\$ 41,9 millions (environ 18 milliards de KMF) et un co-financement de US\$18,8 (31%) millions, principalement provenant du Gouvernement des Comores, du PNUD, d'une

<sup>18</sup> Rapport sur l'aide 2016, p. 21

<sup>19</sup> Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Énergie, de l'Industrie et de l'Artisanat, Contributions Prévues Déterminées au Niveau National de l'Union des Comores, Septembre 2015, URL : [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Comoros%20First/INDC\\_Comores\\_Version\\_Francaise.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Comoros%20First/INDC_Comores_Version_Francaise.pdf)

<sup>20</sup> LDCF administré par le GEF



entreprise appartenant au gouvernement chinois et du FADES<sup>21</sup>. Ce projet est accompagné d'un programme de renforcement des capacités (« Readiness support ») du Ministère de l'Énergie, de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Environnement en charge de la mise en œuvre au niveau national afin de permettre la mise en place de mécanismes de planification – budgétisation – programmation – suivi & évaluation adéquats et faciliter l'accès du Gouvernement à des financements verts à l'avenir<sup>22</sup>. Ceci est d'autant plus important qu'actuellement aucune institution nationale n'a obtenu le statut d'organisation intermédiaire pour soumissionner à ce type de financements auprès des grands fonds.

En revanche, l'absence de coordination entre les différents secteurs et le manque d'intégration de la problématique environnementale en tant que sujet transversal a, depuis environ une vingtaine d'années, empêché d'explorer d'autres niches de financements à travers la mise en place d'un fonds fiduciaire environnement au niveau national. Il existe aujourd'hui un « Fonds d'urgence catastrophe » administré par la Direction Générale de la Sécurité Civile, mais qui n'a pas encore reçu d'allocations. De même, avec l'appui de l'AfD, un « Fonds fiduciaire pour le financement pérenne des Aires protégées des Comores » est en train d'être mis en place, mais n'a pas encore reçu de financement. Similaire à un modèle malgache, il sera alimenté par des fonds externes provenant de bailleurs, ONGs et instituts de recherche.

De même, l'absence d'une vision intégrée des enjeux environnementaux et climatiques a pour l'instant empêché une véritable réflexion sur les répercussions du changement climatique sur les ressources internes. Ainsi, des problèmes comme la déforestation croissante, qui certes apporte des revenus immédiats à un certain nombre d'entreprises actives dans le secteur du bois, provoque d'énormes coûts ultérieurs à cause de l'intensification des catastrophes naturelles et du changement climatique. Au niveau des énergies renouvelables un important manque à gagner est également à constater. Par exemple, la fourniture électrique par le diesel importé coûte annuellement au moins US\$ 20 millions (8 milliards de KMF) en devises étrangères au Gouvernement tandis qu'un grand potentiel existe au niveau de sources alternatives comme l'énergie géothermique, solaire et du biogaz. Si un financement récent du GEF permettra le développement du secteur de la géothermie, des investissements publics supplémentaires dans ce secteur pourraient facilement être rentabilisés au cours de quelques années et permettraient au Gouvernement de diminuer la dépendance aux hydrocarbures importés<sup>23</sup>.

#### **2.1.4. LE FINANCEMENT ISLAMIQUE**

---

L'Union des Comores est particulièrement éligible pour les financements islamiques, étant un pays à 100% musulman. Qui plus, il entretient des liens étroits avec l'Arabie Saoudite en particulier et les autres émirats du Moyen Orient.

Ainsi, avec l'appui de la Banque islamique de Développement, la Meck Moroni est en train de mettre en place de nouvelles offres de crédit productif et un programme d'accompagnement de la jeunesse dans des projets d'entrepreneuriat.

Cependant, le financement islamique reste peu développé et le système financier ne s'est pas encore approprié les instruments de financement islamique pour élargir son offre de crédit aux populations.

---

<sup>21</sup> Pour plus de détails voir <https://www.greenclimate.fund/projects/fp094>

<sup>22</sup> Voir note conceptuelle du Programme Readiness, mars 2017 URL :

[https://www.greenclimate.fund/documents/20182/466992/Readiness\\_proposals\\_-\\_Comoros\\_UNEP\\_NDA\\_Strengthening\\_and\\_Country\\_Programming.pdf/d39a46f7-bf48-da2b-2e78-c760f77e10a8](https://www.greenclimate.fund/documents/20182/466992/Readiness_proposals_-_Comoros_UNEP_NDA_Strengthening_and_Country_Programming.pdf/d39a46f7-bf48-da2b-2e78-c760f77e10a8), Consulté le 20.01.2019

<sup>23</sup> GoC/UNDP/GEF, Sustainable development of Comoros Islands by promoting the geothermal energy resources, Document de Projet, p.8 URL

[https://www.thegef.org/sites/default/files/project\\_documents/5484\\_Comoros\\_Geothermal\\_Prodoc\\_13Dec2017.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/5484_Comoros_Geothermal_Prodoc_13Dec2017.pdf), Consulté le 20.01.2019



## Encadré 1 : Le Financement Islamique

La Finance Islamique, une méthode de système financier qui respecte la loi de la Charia et interdit de facturer des intérêts, est devenue une source croissante de financement pour le développement. Ses principes fondamentaux - canaliser les fonds vers l'économie réelle en favorisant le partage des risques, en évitant les spéculations excessives et en limitant la dette à la valeur des actifs - et en plus des outils de finance sociale islamique - **Zakat** (aumônes obligatoires), **Sadakah** (dons charitables), **Waqf** (dotations), **Sukuk** (obligations islamiques) - sont parfaitement alignés sur l'esprit des ODD. Les instruments financiers islamiques à fort potentiel peuvent être mélangés avec la microfinance, les crypto-monnaies et autres mécanismes modernes. Les transactions de Sukuk utilisent les technologies blockchain depuis 2017.<sup>24</sup>

### Engagement actuel du PNUD en matière de financement islamique

Le PNUD intensifie déjà ses efforts pour engager les pays sur la finance islamique de manière innovante. Avec une présence dans plus de 170 pays et plus de 50 ans d'expérience, le PNUD peut aider les organisations financières islamiques à s'aligner sur les objectifs de développement durable, à surveiller, signaler et communiquer l'impact sur le développement, comme il le fait déjà en Indonésie et dans d'autres pays.<sup>25</sup>

- En **Indonésie**, le PNUD s'est associé à BAZNAS - l'organisme national de collecte de Zakat - pour affecter pour la première fois des fonds de Zakat à des projets ODD locaux, à commencer par des projets d'énergie renouvelable dans des communautés mal desservies. Le PNUD Indonésie travaille également avec Badan Wakaf Indonesia, le conseil d'administration national du Waqf, à collaborer sur les objectifs de développement durable et à développer une plateforme numérique pour les contributions au Waqf.<sup>26</sup>
- En **Turquie**, il explore de nouvelles manières de combiner la finance islamique avec le financement participatif via la technologie Blockchain.<sup>27</sup>
- En 2017, le PNUD et la **Banque Islamique de Développement (BID)** ont publié un rapport conjoint *1 pour Impact: Associer Finance Islamique et Investissement D'impact pour Atteindre les Objectifs Mondiaux*, une avancée essentielle dans la conceptualisation de l'investissement d'impact basé sur la finance islamique et la création d'un écosystème à l'appui de cette idée.

### Initiative des Sukuk verts

- Le Sukuk Vert a récemment émergé comme un exemple unique d'un instrument d'investissement d'impact conforme à la Charia avec de fortes perspectives de croissance pour financer les efforts favorables à l'environnement. Les Sukuk verts sont des instruments financiers adossés à des actifs structurés pour financer des projets d'énergie renouvelable et de l'environnement.
- **Six opérations pionnières** ont été observées en Malaisie et en Indonésie avec un grand succès. En Indonésie, le PNUD collabore avec le Ministère Indonésien des Finances pour soutenir leur premier Sukuk (emprunt) vert souverain de 1,25 milliard de dollars.<sup>28</sup> Ce Sukuk, qui est sursouscrit, montre le potentiel vital d'exploiter les partenariats de la finance islamique pour des investissements verts.

<sup>24</sup> <http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/blog/2019/islamic-finance-to-achieve-the-sdgs.html>

<sup>25</sup> <https://www.undp.org/content/undp/en/home/partners/islamic-finance.html>

<sup>26</sup> <https://www.undp.org/content/undp/en/home/partners/islamic-finance.html>

<sup>27</sup> <http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/blog/2019/islamic-finance-to-achieve-the-sdgs.html>

<sup>28</sup> <https://www.undp.org/content/undp/en/home/partners/islamic-finance.html>



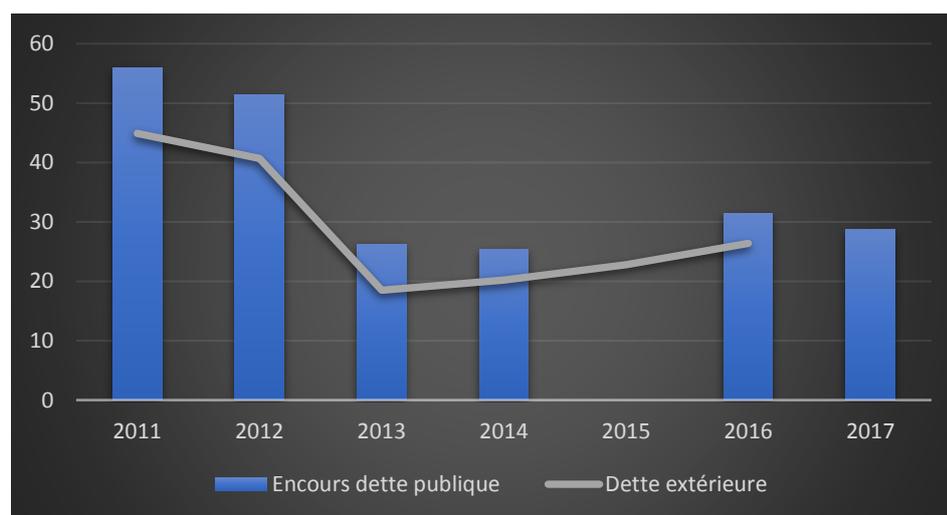
## 2.1.5. DETTE EXTERIEURE

À la suite de l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE en 2012, la dette publique aux Comores a diminué de 51,4% à 28,7% du PIB (Graphique 7). Majoritairement externe et détenue par des créiteurs bilatéraux (US\$ 115,5 millions sur un total d'US \$191,6 millions de dette externe en 2017<sup>29</sup>), la dette est depuis de nouveau en hausse graduelle, notamment en vue d'un prêt concessionnel de l'Inde pour une centrale électrique à fuel lourd et d'un prêt de la Chine pour des infrastructures de télécommunication. Le risque de surendettement est considéré comme « modéré ». Les récentes analyses de la soutenabilité de la dette par le Gouvernement en collaboration avec le FMI considèrent toutefois que la situation financière reste fragile et recommandent que toute contraction d'une dette ultérieure se limite à des prêts concessionnels, bien que la disponibilité restreinte de ressources concessionnelles soit un défi majeur. Pour autant, la limitation de financements externes à des projets de la plus haute importance pour le développement national et l'identification des meilleures sources de prêts concessionnels est essentielle.

Des négociations pour réaliser deux projets phares du Programme d'action prioritaire, un port en eaux profondes à Moroni (chiffré à 45 milliards de KMF, soit environ 16% du PIB 2017, par la SCA2D/PAP) et pour la reconstruction du centre hospitalier El Maarouf (chiffré à 30 milliards de KMF, soit environ 10% du PIB 2017, par la SCA2D/PAP) sont en cours. Ces projets pourraient respectivement être financés par des prêts non-concessionnels de China Exim Bank et de la Trade & Development Bank (TDB) sud-africaine. Une première convention signée avec la TDB pour l'hôpital El Maarouf est pour l'instant suspendue, car le prêt aurait besoin d'une dérogation auprès du comité en chargé des prêts non-concessionnels<sup>30</sup> de la Banque mondiale afin que la soutenabilité de cette dette au niveau national soit assurée.

Le pays dispose d'une stratégie de la dette qui accompagne les lois de finances annuelles et réalise des analyses régulières de la dette extérieure et domestique<sup>31</sup>. La collaboration entre la Direction générale de la dette et du Comité national de la dette et les services du Trésor et de la Banque centrale des Comores ainsi que le rôle du Parlement dans l'approbation des accords de prêt restent à être renforcés.

**Graphique 7 : Dette publique aux Comores en % du PIB**



<sup>29</sup> FMI, Article IV, Annex IV External Debt Sustainability, 2018, p.38

<sup>30</sup> Non concessionnal borrowing committee

<sup>31</sup> PEFA 2016, p.68



**Tableau 3 : Evolution du stock de la dette multilatérale depuis 2010 (millions de KMF)**

Créanciers	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FAD	11 389	10 977	10 114	0	0	0
IDA	40 421	39 306	38 614	3 071	5 540	6 153
BID	3 124	3 063	3 219	3 773	3 221	3 643
FIDA	2 577	2 47	2 409	1 250	1 250	1 141
BADEA	9 676	9 609	9 535	11 630	11 630	12 583
OPEP	1 200	1 200	1 011	1 228		1 363
BEI	482	473	180	0	0	0
FMI	3 465	3 465	3 465	0	0	7 089
<b>Total</b>	<b>72 334</b>	<b>70 570</b>	<b>68 547</b>	<b>20 952</b>	<b>21 641</b>	<b>31 972</b>

Source : Direction nationale de la dette

## 2.2. LE FINANCEMENT PRIVE INTERNE

Les financements privés internes sont principalement mobilisés auprès d'institutions bancaires et non bancaires (notamment microfinances) et auprès d'organismes philanthropiques ou ONGs. Les offres financières comme le capital-risque, le crédit-bail, la bourse, les fonds de retrait ou les assurances n'existent pas aux Comores, ce qui rend les perspectives d'investissement à long terme très limitées.

### 2.2.1. INVESTISSEMENTS DU SECTEUR PRIVE COMORIEN

Bien que la majorité des investissements aux Comores provienne du secteur privé national (87% selon l'ANPI), l'épargne privée nationale est insuffisante et n'est guère mobilisée pour le financement du développement à long terme (p.ex. à travers des dépôts à long terme). Au lieu d'être disponible pour des investissements, l'épargne des Comoriens est plutôt canalisée vers des prêts à gage, à court terme ou mise dans des réserves statutaires de la banque centrale. La majorité des dépôts collectés par les banques et établissements financiers proviennent de particuliers (69%), tandis que les dépôts des entreprises publiques (8%) et privées (16,2%) sont largement inférieurs<sup>32</sup> (Figure 4).

Malgré le grand potentiel de l'économie comorienne, les industries les plus importantes sont confrontées à un nombre de défis structurels qui empêchent leur développement de taille. Comme le rappelle un diagnostic du secteur privé mené en 2018<sup>33</sup> ceux-ci sont très similaires à ceux d'autres pays moins avancés et petits états insulaires en développement :

- (1) Le faible octroi de crédits à long terme (seulement 5% en 2017 selon la BCC)
- (2) Le règlement des conflits (commerciaux et fonciers) inefficace
- (3) La pression fiscale insupportable<sup>34</sup>
- (4) Des ressources humaines avec des qualifications adéquates indisponibles en qualité et quantité
- (5) Le développement insuffisant d'infrastructures économiques (énergie, routes, ports, aéroports)

<sup>32</sup> BCC, Rapport Annuel, 2017, p.60

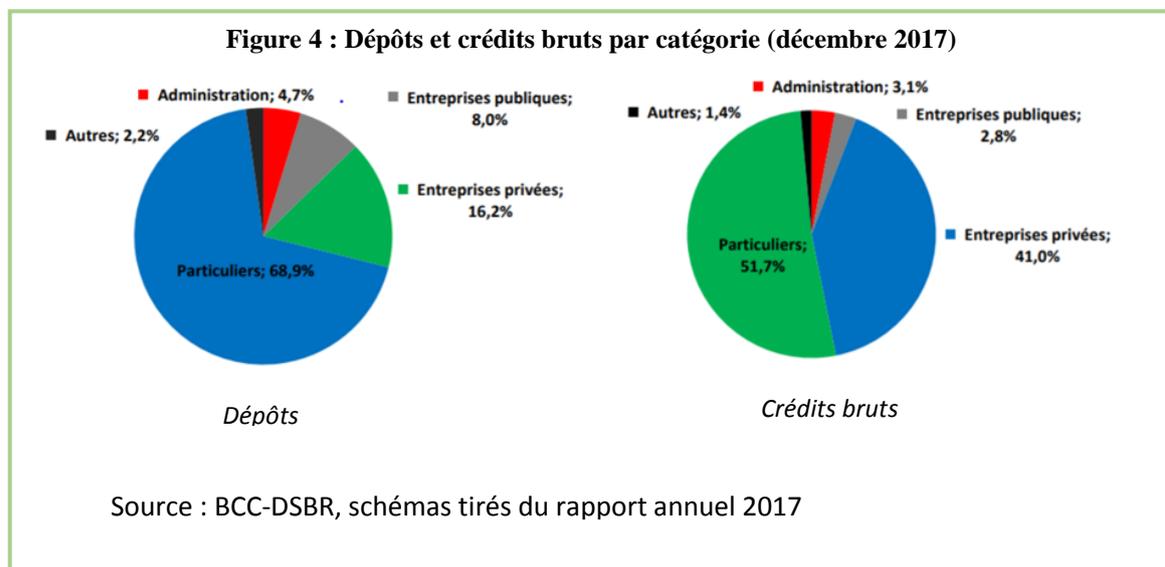
<sup>33</sup> Groupe AIC, Projet de renforcement des capacités institutionnelles (PRC II), Rapport Diagnostique pour le développement du secteur privé, janvier 2018

<sup>34</sup> Comme l'ont montré les entretiens menés dans le cadre du DFA, celle-ci se limite à un petit nombre d'entreprises, notamment celles enregistrées à Moroni, tandis que de nombreux PME continuent à opérer dans l'informel.

Au niveau du classement « Doing Business » de la Banque mondiale<sup>35</sup>, depuis 3 années les Comores ont perdu 11 places (de 152<sup>e</sup> en 2015 à 164<sup>e</sup> en 2019), notamment dû aux difficultés dans l'exécution des contrats (179<sup>e</sup>), règlement de l'insolvabilité (168<sup>e</sup>), le paiement des taxes (168<sup>e</sup>) et la création d'entreprises (164<sup>e</sup>).

Les entreprises comoriennes sont organisées à travers plusieurs plateformes d'entrepreneuriat, telles que le Mouvement des Entreprises des Comores (MODEC), l'Union des Chambres de Commerce, l'Industrie et d'agriculture (UCCIA), la nouvelle Organisation du Patronat Comorien (Nouvelle OPACO), la plateforme des femmes entrepreneurs aux Comores (EFOICOM), l'organisation du Patronat Comorien (OPACO) et des organisations professionnelles de soutien par secteur (SYNACO, ASAVIC ; SARUMAYA ; VOUNA DJEMA).

Quant au goulot d'étranglement que représente le niveau inadéquat (bas et de trop courte durée) d'octroi de crédits, l'offre financière aux Comores est limitée aux banques traditionnelles et aux institutions d'épargne de mutuelle et de la microfinance. Si le niveau de crédits a augmenté de façon significative ces dernières années, ce sont en premier lieu des particuliers (comprenant des entreprises évoluant dans



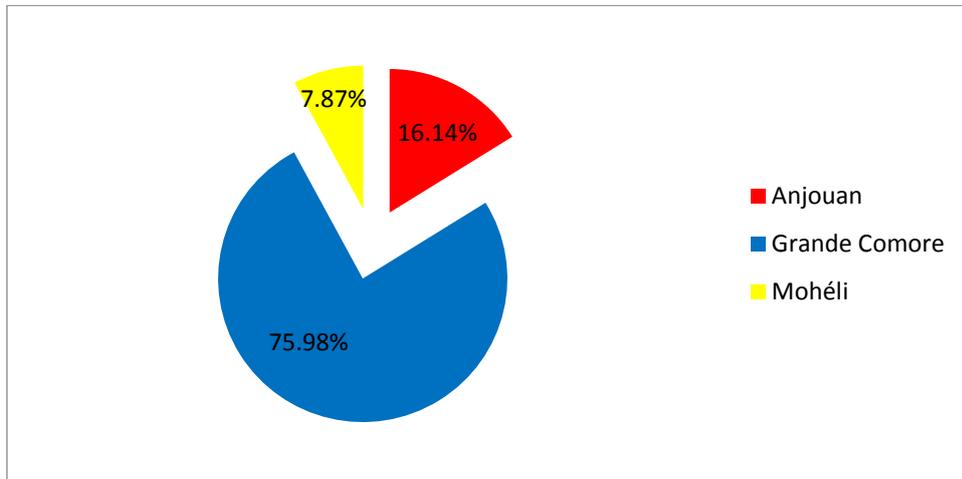
l'informel) qui les ont contractés (52%). Ils sont suivis par des entreprises privées (41%) et loin derrière l'administration (3.1%) et les entreprises publiques (2,8%) (Figure 4).

### *Le profil des entreprises comoriennes*

Avec un ensemble de 254 PME, réparties dans trois chambres régionales, notamment 75,98% au niveau de la Grande Comores, 16,14 % à Anjouan et celle de Mohéli qui représente 7,87%, cette étude se base sur un panel d'entreprises conséquent au niveau du pays.

<sup>35</sup> Banque mondiale, Doing Business, URL : <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/comoros>

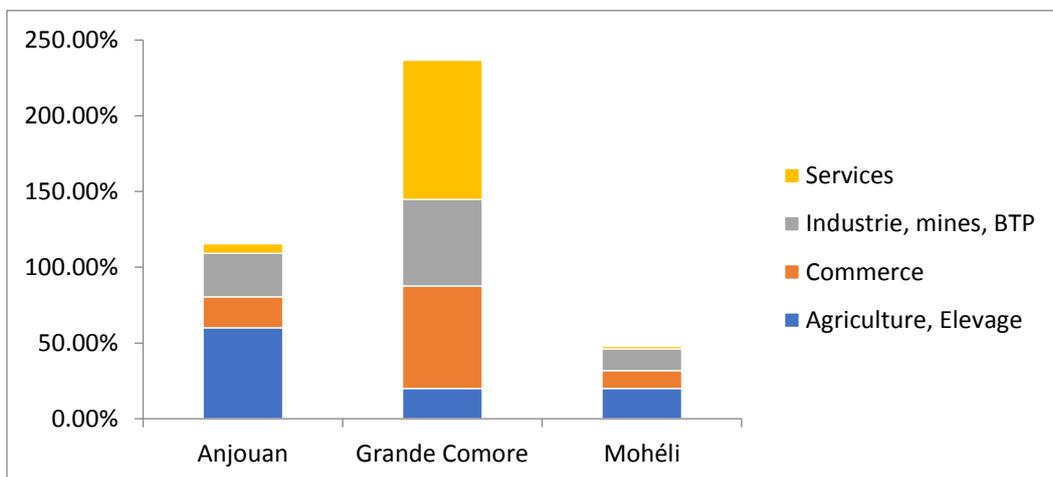
**Figure 5 : Répartition des entreprises entre les îles**



**Les secteurs d'activité**

Les entreprises du secteur commercial représentent 67,65 % à Ngazidja, 20,59% à Anjouan et 11,76% au niveau de Mohéli de l'échantillon et sont ainsi les plus nombreuses à participer à l'enquête. Elles sont suivies par les entreprises opérant dans les services qui comptent pour 44,09% du total (40,55% à Ngazidja, 2,76% à Anjouan et 0,79% Mohéli). Les entreprises industrielles arrivent en troisième position avec 13,78% (7,87% à Ngazidja, 3,94% à Anjouan et 1,97% à Mohéli), devant les entreprises agricoles qui représentent 1,97% (0,39% à Ngazidja, 1,18% à Anjouan et 0,39% à Mohéli) de l'échantillon.

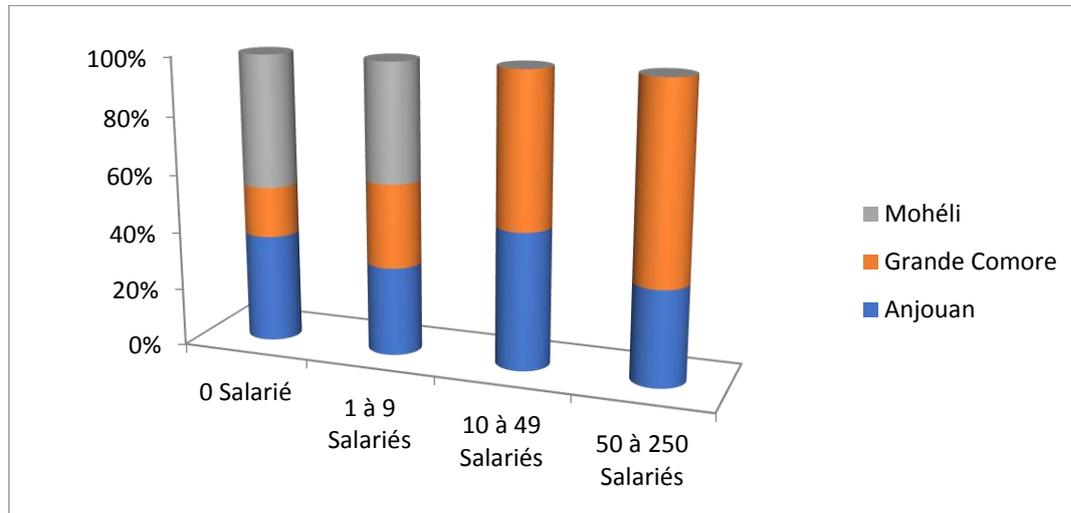
**Graphique 8 : Répartition des entreprises par secteur d'activités**



**Nombre des salariés**

Les entreprises de moins de 10 salariés sont les plus représentées au sein du panel dont 85% à Mohéli, 63,41% à Anjouan et 60,10% à Ngazidja. Les catégories restantes se répartissent comme suit : 17,32% pour les entreprises de 10 à 49 salariés, 12,60% pour celles de 50 à 250 salariés et 7,48% des PME sans salariés.

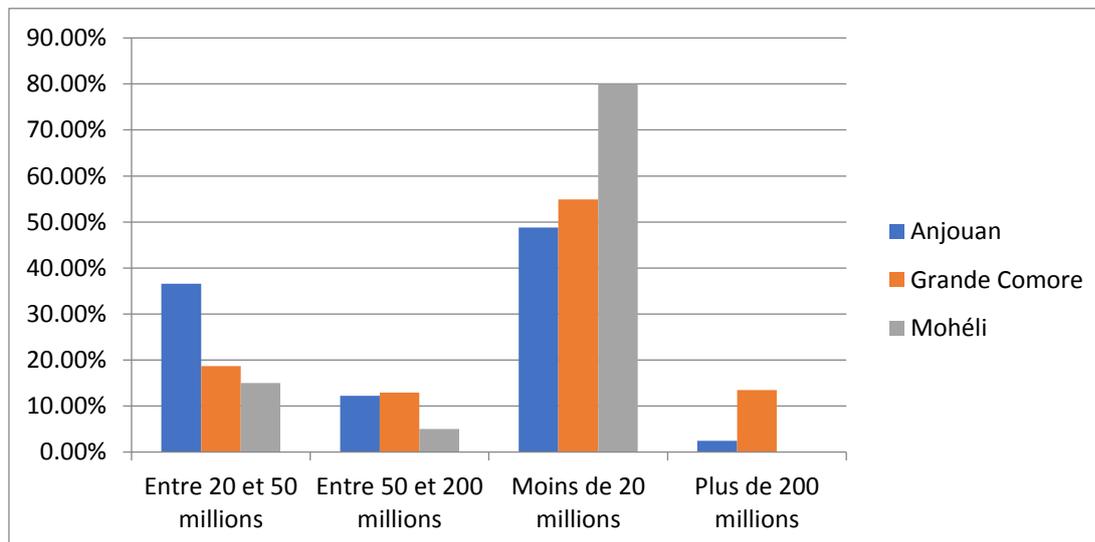
**Graphique 9 : Distribution des entreprises par nombre d'employés**



### Chiffre d'Affaires

Les entreprises de moins de 20 millions de FC de CA sont majoritaires, 80% à Mohéli, 54,92% à Ngazidja et 48,78% à Anjouan. Celles ayant un CA compris entre 20 et 50 millions de FC sont moins importantes et elles représentent 21,26% au total (36,59% à Anjouan, 18,65% à Ngazidja et 15% à Mohéli). 12,20% des répondants sont des entreprises avec un CA compris entre 50 et 200 millions de FC dont 12,95% à Ngazidja, 12,20% à Anjouan et 5% à Mohéli et en fin 10,63% sont celles ayant un CA de plus DE 200 millions de FC (13,47% à Ngazidja, 2,44% à Anjouan et 0,00% à Mohéli).

**Graphique 10 : Distribution des entreprises en termes de chiffre d'affaires par îles**



## 2.2.2. SECTEUR BANCAIRE ET ETABLISSEMENTS MUTUALISTES DE MICROFINANCE



Ouvert à la concurrence depuis 2005, le secteur bancaire dispose actuellement de 10 institutions bancaires et financières (Tableau 4). Le volume de crédits à l'économie, de guichets automatiques bancaires et le nombre d'emprunteurs a largement augmenté depuis 2008 quand les institutions de microfinances sont arrivées sur le marché. Ceci a également permis une augmentation de la masse monétaire, bien que, en tant que membre de la zone franc CFA, celle-ci dépende notamment des avoirs externes.

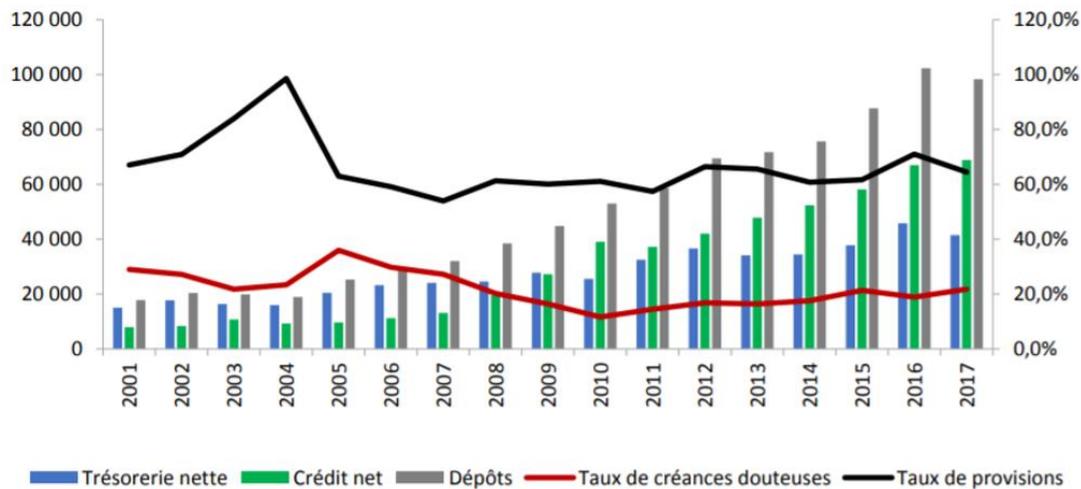
Néanmoins, il convient de souligner que le nombre d'institutions n'a pas beaucoup évolué depuis 2010 (mise à part de la création de l'USM), les taux de bancarisation restent bas - 22.2% au niveau des banques classiques et environ 51% au niveau des institutions de microfinances - et les taux d'intérêt élevés (entre 7 - 15%).

**Tableau 4 : Institutions bancaires et financières (fin 2017)<sup>36</sup>**

Banques (4)	Institutions financières décentralisées - microfinance (3)	Intermédiaires financiers (3)
Banque de Développement des Comores (BDC) (État comorien : 37%)	L'Union des Meck (U-Meck) (détenue par ses membres)	Société Nationale des Postes et des Services Financiers (SNPSF) (État comorien : 100%)
Banque pour l'Industrie et le Commerce (BIC-Comores) (État comorien : 34%)	Union Régionale des Sanduk d'Anjouan (URSA) (détenue par ses membres)	Maison Comorienne des Transferts et des Valeurs (MCTV-SA) (détenue à 100% par des résidents comoriens)
Exim Bank Comores – filiale d'Exim Bank Tanzanie	Union Régionale des Sanduk de Mohéli (USM) (détenue par ses membres)	Comores Assistance internationale (CASi SA) (détenue à 10% par résidents comoriens ; à 90 par non-résidents)
Banque Fédérale de Commerce (BFC) (détenue exclusivement par non-résidents du Koweït)		

<sup>36</sup> Source : Données de BCC, rapport annuel 2017

**Graphique 11 : Evolution des indicateurs en milliards FC, sauf indication**



Source : BCC - DSBR

Comme l'illustre le graphique 11 ci-dessus, le crédit net à l'économie a connu une hausse au cours de la dernière décennie. Sur 42 milliards de KMF en 2012, le crédit net a augmenté à 68,9 milliards de KMF<sup>37</sup>. Près de la moitié des crédits en 2017 étaient détenus par les institutions de microfinances (26% par la Meck Moroni)<sup>38</sup> permettant ainsi de tirer le volume de crédits vers le haut à travers les systèmes de microfinance. Les institutions financières comoriennes sont en surliquidité (détenant des liquidités sans les transformer en prêt), bien que la majorité des dépôts soit à court terme, rendant donc l'octroi de prêts plus risqué.

De même, les institutions financières font face à des régulations inadéquates, les faiblesses du secteur de l'assurance, ainsi qu'à des difficultés pour trouver des correspondants bancaires et des financements externes. Si certaines banques, déjà dotées d'un capital externe important, ont pu adapter leurs programmes aux défis rencontrés, elles limitent néanmoins leurs crédits à des financements de la consommation et du commerce, et excluent les crédits productifs.

De loin, le plus grand obstacle à l'octroi de crédits par le secteur bancaire traditionnel est le grand pourcentage de créances douteuses qui représentaient 23,6% du portefeuille de crédit en 2017. Majoritairement détenues par un petit nombre de grands débiteurs (10 – 12), ce phénomène de longue durée renvoie largement aux faiblesses du système judiciaire comorien. Ainsi, l'appareil judiciaire, qui ne poursuit les débiteurs que de façon très lacunaire, n'arrive pas à sécuriser tous les acteurs du système économique et financier comorien. Bien que le problème soit bien connu par le Gouvernement et ait été soulevé à de nombreuses réunions multi-acteurs, les solutions apportées à ce stade (p.ex. la création d'une structure de défaillance, centrale à risque auprès de la BCC) n'ont pas permis aux banques d'établir la confiance nécessaire pour se passer de leurs systèmes de contrôle individuels et pour octroyer des niveaux plus élevés de crédits productifs.

Au niveau du secteur de la microfinance, le problème des créances non-honorées est beaucoup moins important. D'un côté les modalités et volumes de crédit (57% des dossiers sont inférieurs à 5 millions

<sup>37</sup> BCC, Rapport annuel 2017, p.59

<sup>38</sup> Union des Meck, Rapport annuel 2017, p.12



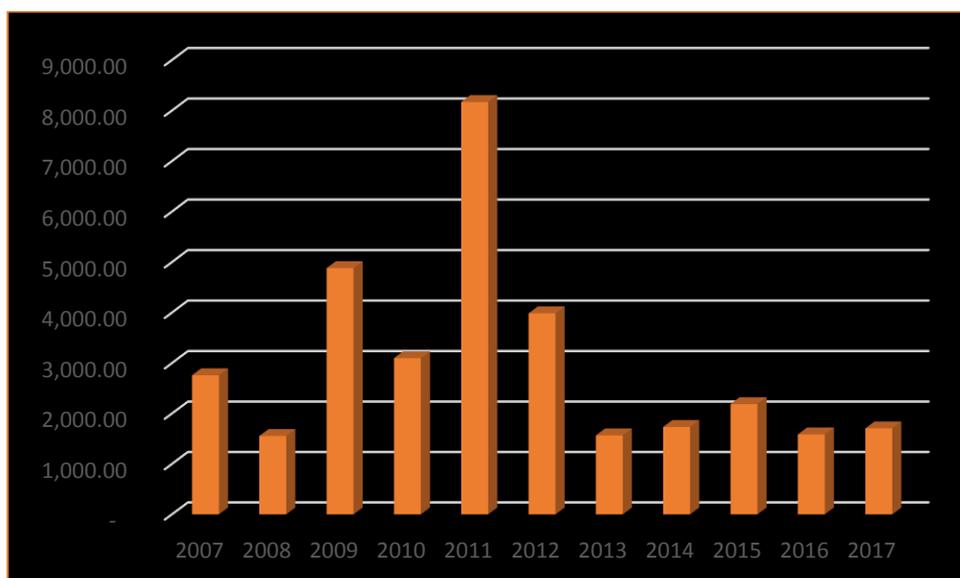
de KMF<sup>39</sup>) comportent moins de risque par emprunteur qu'un crédit traditionnel, de l'autre côté l'accompagnement étroit des clients permet des taux de recouvrement plus importants. La Meck-Moroni a également mis en place sa propre assurance décès-emprunteur. Néanmoins, les prêts productifs (qui visent notamment les équipements agricoles, les semences et intrants pour les campagnes agricoles l'artisanat, la pêche et les petits producteurs) restent limités (7% du portefeuille total pour la Meck Moroni<sup>40</sup>), bien que ceci constitue clairement une des priorités pour ces institutions. Ce taux montre que les obstacles au développement du secteur privé comorien vont bien au-delà de la simple mise à disposition de liquidités. Un tel développement ne peut ainsi pas être impulsé par un seul agent du système, mais dépend du climat des affaires tout entier, notamment de la facilitation de l'entrepreneuriat et de la formation, d'un raisonnement sur toute la chaîne de valeurs pour la production et des garanties et réglementations mises en place par l'État.

## 2.3. LE FINANCEMENT PRIVE EXTERNE

### 2.3.1. LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ETRANGERS

Les investissements directs étrangers (IDE) aux Comores sont très faibles, stagnants entre 1,6 à 2,2 milliards de KMF depuis 2012 (US\$ 3,6 à 5 millions) (Graphique 12)<sup>41</sup>. Des sommes largement inférieures aux IDE reçus par d'autres États insulaires à taille comparable. A titre de comparaison, en 2017, l'Île Maurice a reçu US\$293 millions, les Seychelles US\$192 millions et le Cap Vert US\$109 millions. Pour Madagascar, les IDE se sont élevés à US\$389 millions, et en Tanzanie US\$1,2 milliards ont été investis à ce titre<sup>42</sup>.

Graphique 12 : Les IDE, entrées nettes en millions KMF



Source : BCC, à noter que les données du CNUCED indiquent le double pour 2016 et 2017

Les IDE récents ont notamment ciblé le secteur hôtelier (Retaj Hotels et Golden Tulip), le secteur portuaire (investissement de la société émirati Gulf Com jusqu'en 2016) et celui de la téléphonie mobile

<sup>39</sup> Union des Meck, Rapport annuel, 2017, p. 37

<sup>40</sup> Union des Meck, Rapport annuel, 2017, p.37

<sup>41</sup> BCC, Rapports annuels 2009 - 2017

<sup>42</sup> UNCTAD STAT, Foreign direct investment : Inward and outward flows and stock, Consulté le 16 janvier 2019



avec la deuxième licence de téléphonie mobile obtenue par l'opérateur malgache, Telma<sup>43</sup>. En revanche, peu d'investissements sont adressés aux secteurs de l'agriculture, de l'agri-transformation (vanille, ylang-ylang, clous de girofle) ou encore les pêcheries, bien que le Gouvernement les ait identifiés comme prioritaires en vue de l'avantage comparatif pour le pays. Le pic d'investissements enregistrés en 2011 (8,2 milliards de KMF) résulte notamment de la réhabilitation d'infrastructures routières et de l'importation de biens d'équipements pour les travaux du port de plaisance à Moroni<sup>44</sup>.

Parmi les principaux obstacles aux IDE se trouvent les difficultés au niveau des infrastructures (électricité, transport, etc.), de la qualification adéquate de la main d'œuvre et du système bancaire.

Pour adresser ceci, le Gouvernement a mis en place une série de réformes visant à améliorer le climat des affaires, notamment à travers l'opérationnalisation du guichet unique, dont le fonctionnement est souvent bloqué dû aux difficultés budgétaires<sup>45</sup>, et la simplification des procédures de création d'entreprise. Au niveau de la SCA2D, l'accent est mis sur l'amélioration du réseau électrique et des infrastructures de base. Les investissements provenant de pays du Golf sont particulièrement ciblés, mais il semble également opportun d'explorer d'autres opportunités au niveau d'investisseurs africains. Ainsi l'Afrique du Sud a souligné l'importance de mieux profiter des nombreuses opportunités offertes par l'adhésion à la SADC et se montre intéressé par des investissements dans le secteur du tourisme. La Tanzanie, un des premiers partenaires commerciaux stratégiques, a collaboré avec le secteur privé au niveau de l'échange de connaissances et souhaiterait s'implanter dans plusieurs domaines (trafic aérien, transport maritime, accroissement des échanges commerciaux). Depuis 2015, un forum commercial Comores-Tanzanie est organisé régulièrement.

Si les défis au niveau du système judiciaire ont également des répercussions sur l'attraction d'IDE, le régime légal est plutôt favorable aux investisseurs. Ainsi, le Code des investissements de 2007 est considéré comme un des plus incitatifs de la région et offre un large nombre d'exonérations au niveau de la redevance administrative unique, la taxe sur les chiffres d'affaires et l'impôt sur les bénéfices (Articles 19 – 20, Code des investissements 2007, revu en 2016). Ces avantages s'adressent à des investissements de 5 000 000 à 100 000 000 KFM, notamment provenant d'investisseurs locaux, et à des IDE supérieurs à 100 000 000 FKM.

Au cours de la dernière décennie, ces avantages ont toutefois eu du mal à favoriser les objectifs prioritaires (Article 2, Code des investissements 2007) comme la création d'entreprises nouvelles, notamment dans les régions de l'intérieur, le développement des entreprises existantes et l'augmentation du nombre d'emplois. Alors que le projet d'un nouveau code des investissements qui révisera les incitations fiscales et douanières est envisagé, il sera important d'évaluer l'impact des exonérations précédentes sur l'attraction de nouveaux investisseurs. Des avantages fiscaux, au-delà du manque à gagner qu'ils représentent au niveau des recettes intérieures, sont souvent moins incitatifs qu'une réelle amélioration des infrastructures et du climat des affaires.

Afin de mieux coordonner la réforme du climat des affaires et permettre de réellement augmenter les volumes des investissements aux Comores, le Gouvernement a mis en place, en avril 2011, un comité de pilotage ainsi que des groupes techniques de travail<sup>46</sup>. Ces derniers réunissent des professionnels et techniciens issus des secteurs pertinents autour de 5 indicateurs de « Doing Business »<sup>47</sup>. Afin de mieux dynamiser ces groupes techniques et mobiliser les acteurs politiques de haut niveau, l'Agence nationale de promotion des investissements travaille actuellement pour l'établissement d'un Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI), qui servira de véritable cadre de dialogue public-privé entre le Président, les

<sup>43</sup> Banque Africaine de Développement, Appui à l'Agence de Promotion des Investissements – Projet Pilote, Document détaillé de projet, Septembre 2017, p.4

<sup>44</sup> BCC, Rapport annuel, 2011, p.33

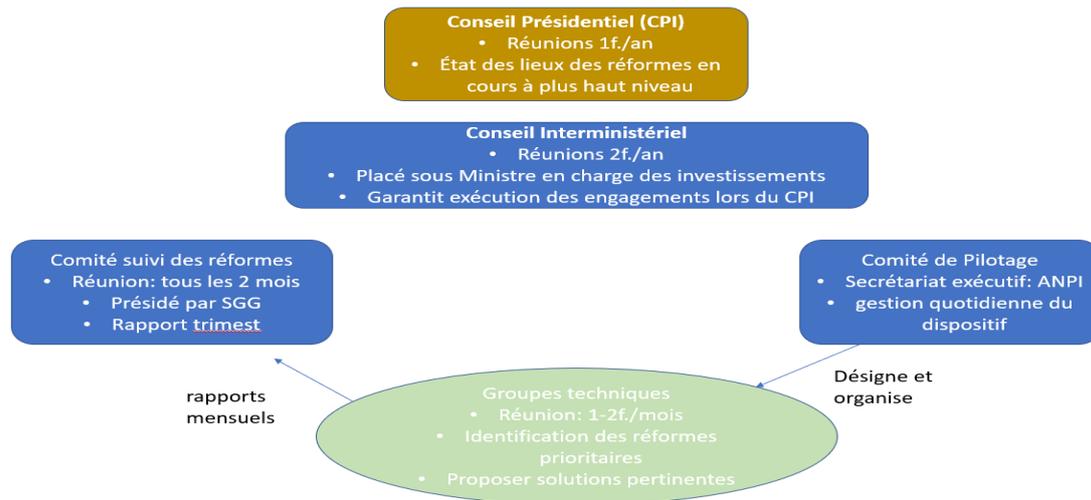
<sup>45</sup> Africa Economic Outlook, Comores, 2018, p.6.

<sup>46</sup> Décret présidentiel N 11-046/PR du 09 avril 2011

<sup>47</sup> Création des entreprises ; Accès au crédit ; Transferts de propriété ; Exécution des contrats ; Octroi des permis de construire

administrations et des investisseurs nationaux et internationaux. Cette structure, inspirée de pays comme le Sénégal, Botswana, Côte d’Ivoire, Kenya et autres, se réunira une fois par an afin d’adresser les goulots d’étranglement au niveau du climat des affaires. Les recommandations de cette rencontre annuelle devront ensuite être transformées en actions concrètes par les administrations publiques<sup>48</sup>. Compte tenu de l’existence des structures à niveau technique depuis 2011 il sera essentiel d’adresser les défis qui ont pour l’instant freiné une réelle mise en œuvre des réformes envisagées et de s’assurer que les ressources humaines et financières pour le fonctionnement de ces structures soient disponibles.

**Schéma 1 : Pilotage de la politique d’investissement**



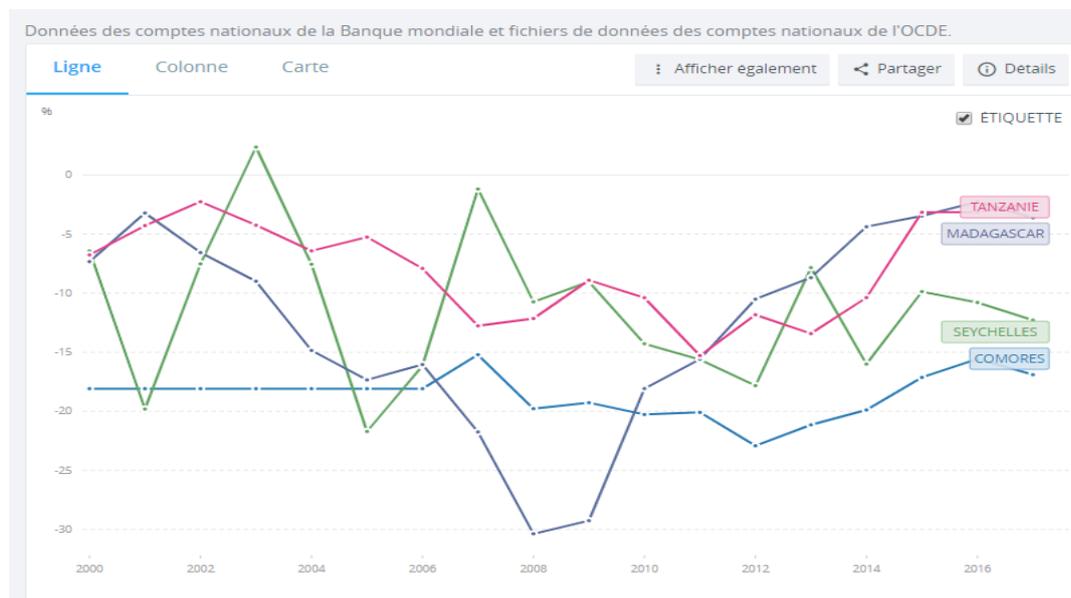
Source: Élaboration de l’auteur selon ANPI, Note conceptuelle CPI

### 2.3.2. UN DEFICIT COMMERCIAL CHRONIQUE

Malgré son positionnement stratégique et son fort potentiel agricole, l’Union des Comores, qui importe l’essentiel de ses produits de consommation, fait face à un déficit structurel de son compte

<sup>48</sup> ANPI, Conseil Présidentiel des Investissements, Note conceptuelle, 2018

**Graphique 13 : Balance extérieure de biens et services (% du PIB)**



Source : Banque mondiale

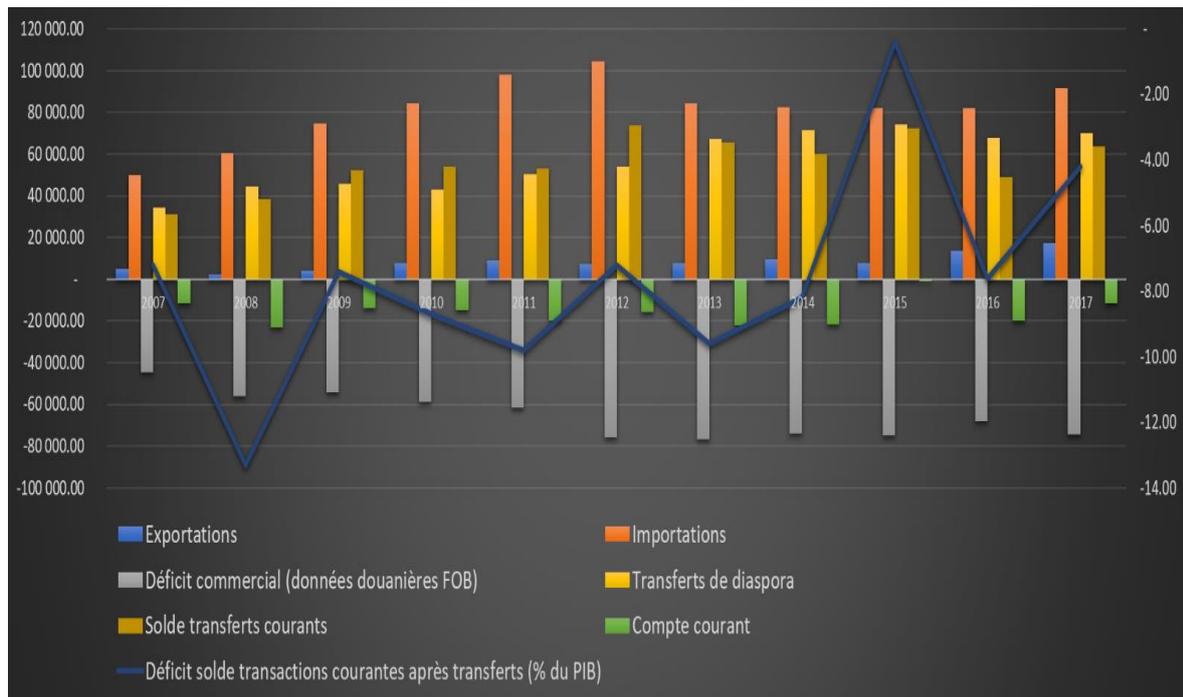
courant de la balance des paiements. Le déficit du solde courant s'est élevé à une moyenne de 36.4% du PIB entre 2010 -2013<sup>49</sup>, et n'a pu être équilibré que par des transferts courants provenant majoritairement de la diaspora comorienne. L'augmentation des échanges commerciaux ces dernières années, bien qu'elle ait été accompagnée d'une hausse du pouvoir d'achat, a surtout fait creuser le déficit commercial. A l'exception de 2014, 2016 et 2017, le taux de couverture des importations par les exportations est toujours resté en dessous des 10% ces dernières années. Une situation qui n'est pas unique par rapport aux pays de la région et aux autres pays membres de la zone franc, où l'augmentation des volumes d'exportation fait encore face à des défis importants.

Or, la santé de l'économie comorienne dépendra largement d'une mise en équilibre de ce déficit par la valorisation de produits susceptibles de couvrir les besoins de consommation interne et de diversifier les exportations. La variété des biens d'exportation a graduellement diminué au 20<sup>e</sup> siècle et se limite aujourd'hui à quelques produits agricoles de rente (clous de girofle, vanille, ylang-ylang), avec de grandes fluctuations des revenus en fonction des cours internationaux. 2/3 des revenus d'exportation proviennent du girofle et le marché de la vanille peine toujours à se remettre de la chute des prix en 2005 qui a eu pour conséquence la diminution des exportations à seulement 23 tonnes/an (de 190 tonnes/an en 2004). Ainsi, la SCA2D met l'accent sur la mise en œuvre effective de la stratégie agricole, notamment pour doubler les exportations en volume ou en valeur<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Union des Comores, SCA2D 2018 – 2021, p.29

<sup>50</sup> Ibid., p.65

**Graphique 14 : Balance commerciale et du compte courant extérieur (en millions de KMF)**



Source : Données BCC

### Encadré 2 : Office national de la Vanille

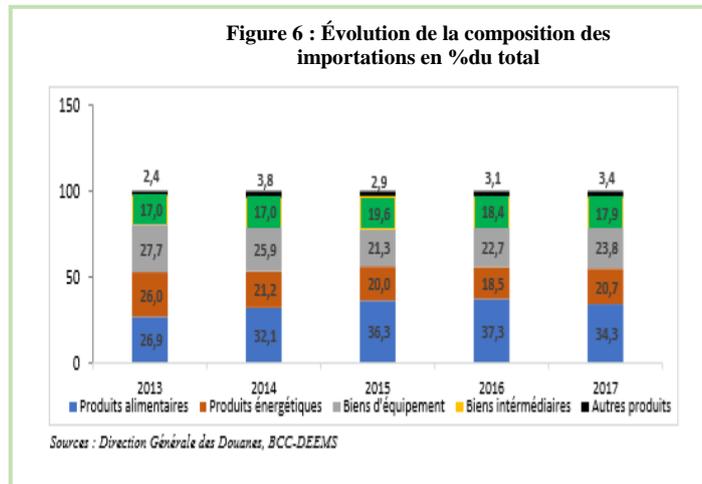
Mise en place en 2016 sous la tutelle du Ministère de l'Économie, l'Office national de la Vanille (ONV) travaille avec différents partenaires internationaux pour promouvoir la production et la transformation des activités dans le secteur.

Si les activités d'exportation sont largement prises en charge par trois grandes entreprises, les activités de cultivation et de préparation fournissent des revenus à de nombreux acteurs. Au niveau de la préparation, des crédits sont accessibles auprès des institutions de microfinance, mais pour les petits producteurs l'accès aux crédits et aux assurances est particulièrement difficile.

Les prix de la vanille atteignent aujourd'hui des niveaux records et l'objectif du secteur est d'arriver à 90 tonnes/an d'exportations en 2021. Or, le développement des activités productives et à valeur ajoutée, à l'instar de la vanille en poudre, sera indispensable pour limiter l'impact des fluctuations à venir et augmenter la part du prix final qui revient effectivement aux Comoriens.

La principale destination des exportations comoriennes a traditionnellement été le marché européen, notamment la France, les Pays Bas et l'Allemagne (avec des volumes allant jusqu'à 72.5% des exportations totales en 2008). Or, depuis quelques années le marché asiatique, à l'instar du Singapour pour le girofle, s'intéresse davantage aux produits comoriens et a été le principal marché d'exportation à plusieurs reprises. Avec sa forte croissance économique, ce marché constitue un potentiel qui pourrait être davantage exploité.

L'augmentation générale des importations a été accompagnée - ces dernières années – d'une plus grande part des importations alimentaires. Celles-ci ont représenté 34,3 % des importations en 2017, suivi par des produits énergétiques, des biens d'équipements et des biens intermédiaires, malgré le fort potentiel agricole et de production d'énergies alternatives (voir section « financement climat »). Bien que la France reste un des principaux fournisseurs des îles (15,6 milliards KMF en 2017), les pays de l'Asie du Sud-Est (35,5% en 2017) - notamment la Chine, l'Inde et le Pakistan - dépassent depuis 2009 la zone Europe (18,7% en 2017). Ils fournissent notamment des produits alimentaires, des mobiliers et des équipements électroménagers. Au deuxième rang (34,8% en 2017) se trouve le Moyen-Orient, notamment les Émirats Arabes Unis en tant que fournisseur de produits pétroliers et alimentaires. En revanche, les Comores n'exportent guère vers cette région<sup>51</sup>. (Figure 6)



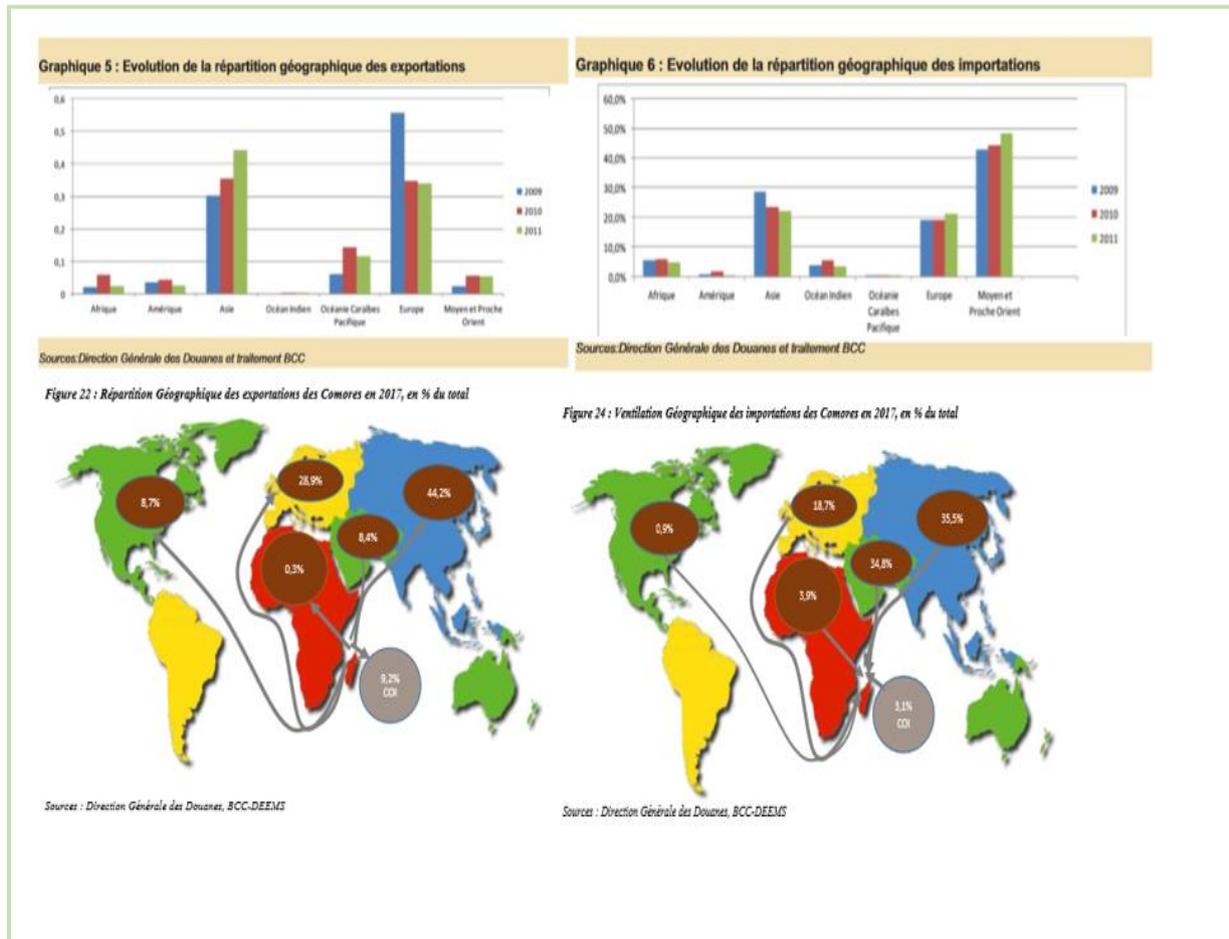
Dans la région Afrique, les échanges restent très bas (3,9% du total des importations et 0,3% des exportations) et cette part a même chuté depuis le début du siècle. Les initiatives comme le forum commercial Comores-Tanzanie et la participation active aux initiatives de la SADC offrent des opportunités prometteuses, à condition que les Comores développent leurs secteurs à fort potentiel de valeur ajoutée afin que les échanges soient mutuellement bénéfiques.

Il convient de souligner que les données nationales concernant les importations rencontrent un certain nombre de limites et de sous-estimations au niveau de la douane. La comparaison des données comoriennes avec celles des principaux fournisseurs révèle des écarts de 10 – 12% en raison de sous-facturations ou de non-déclarations de produits importés. Ceci représente un énorme manque à gagner au niveau des impôts ou des droits de douane, lequel a pour la première fois, diminué en 2017. Le renforcement continu du dispositif de contrôle du commerce extérieur et l'orientation des recettes supplémentaires vers le développement de secteurs susceptibles de diminuer le déficit commercial chronique pourra ainsi s'avérer doublement bénéfique pour faire face aux défis de financement de la SCA2D<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Banque Centrale des Comores, Rapport annuel, 2017, p. 40

<sup>52</sup> Ibid., p.37

**Figure 7 : Répartition géographique du commerce**

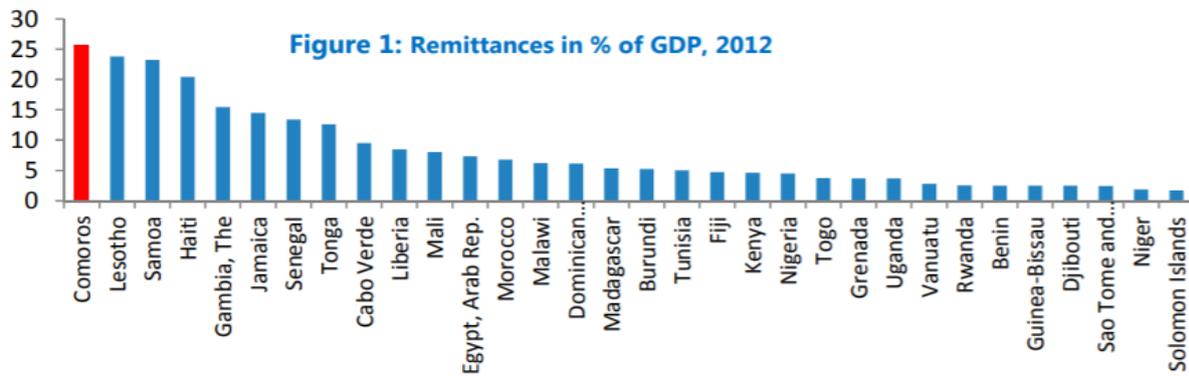


### 2.3.3. TRANSFERTS DE DIASPORA

Les transferts de la diaspora constituent le premier apport à l'économie comorienne et sont de loin la source la plus importante pour limiter le déficit du compte courant extérieur. Ces fonds, qui proviennent presque exclusivement de la diaspora établie en France, représentaient environ 25% du PIB en 2016 et 2017, et font ainsi des Comores un des premiers bénéficiaires (par habitant) de ce type de transferts en Afrique subsaharienne. Selon une étude de la Banque mondiale en 2017, ils constituent environ 20% des revenus des ménages et sont principalement dirigés vers des personnes au chômage ou avec un faible niveau d'éducation<sup>53</sup>.

<sup>53</sup>Banque mondiale, Comoros Poverty assessment, avril 2017, URL : <http://documents.worldbank.org/curated/en/342321528113131924/pdf/125069-WP-P156542-OUO-9-Comoros-Poverty-Assessment-revised.pdf>

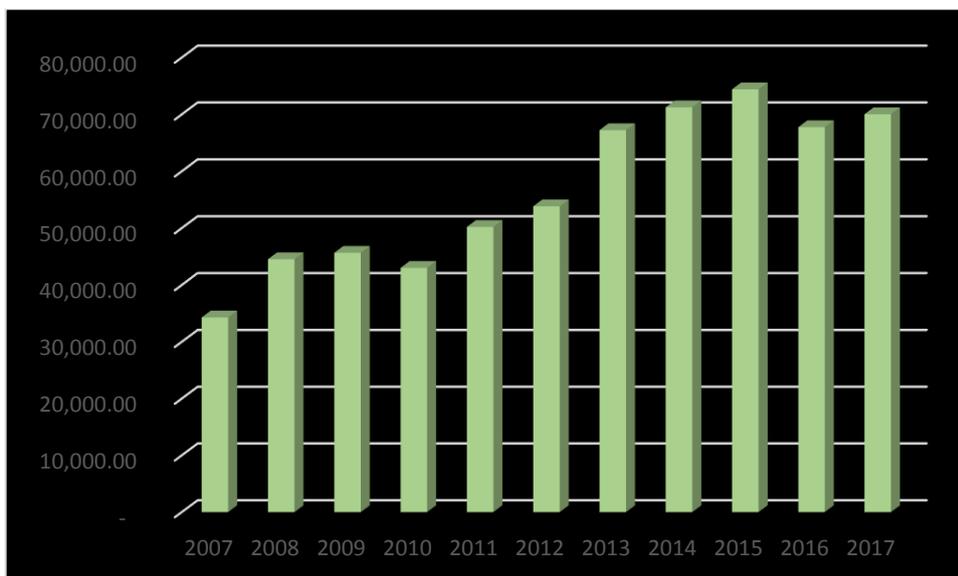
**Figure 8 : Transferts de la diaspora en % du PIB, 2012**



Source : Fonds monétaire international, Article IV, 2014, p.18

Indépendamment des chocs économiques au niveau mondial, ces fonds ont connu une hausse continue ces dernières années. L’émigration continue, notamment parmi les populations les plus éduquées, est susceptible de maintenir leur tendance à la hausse. En termes absolus, les transferts se sont élevés à 68 milliards KMF en 2016 et à 70 milliards KMF en 2017 (Graphique 15). Ils sont capturés par la Banque Centrale des Comores à travers les statistiques des sociétés de transferts d’argent et les statistiques sur l’achat de devises par le système bancaire. Au vu de la partie importante d’argent qui arrive par des voies informelles (voyageurs apportant des espèces) il est pourtant probable que ces chiffres soient encore sous-estimés.<sup>54</sup>

**Graphique 15 : Transferts de la diaspora en million KMF**



Source : Données de la BCC

<sup>54</sup> Idem, p.161



Si la liberté totale des transferts de devises a permis de couvrir le grand déficit commercial auquel l'économie comorienne est confrontée, les transferts sont pour la grande majorité destinés à la consommation (ex. Grand mariage, les soins de santé et l'éducation). Seule une infime partie est utilisée pour financer des infrastructures de base (dispensaires, écoles, etc.) ou des petites activités informelles<sup>55</sup>. En revanche, ces fonds ne sont pas canalisés vers des investissements publics, bien que plusieurs pays – p.ex. l'Éthiopie avec l'émission de bons pour la diaspora pour le financement du grand barrage de la Renaissance – ont pu mobiliser des fonds de leur communauté à l'étranger pour des grands projets d'infrastructure. Les acteurs comoriens consultés pendant la mission sont conscients du grand potentiel que représentent ces fonds, et la SCA2D prévoit la mise en place d'un fonds pour la diaspora.

Or, la mobilisation des fonds transférés à des fins d'investissement public reste très improbable pour autant que la confiance des Comoriens de la diaspora dans les secteurs public et judiciaire, la qualité de l'environnement des affaires, le système financier et le bon usage des finances publiques ne soit pas garantie.

Pour y remédier et diriger une plus grande partie de ces fonds vers des investissements productifs, la SCA2D 2018 propose la concertation des parties prenantes et cite l'exemple des projets de co-développement financés par l'Ambassade de France au niveau local, dont une partie du financement est assurée par la diaspora. Dans le cadre de son axe stratégique portant sur une « accélération de la transformation structurelle de l'économie et gestion durable de l'environnement », la SCA2D (Programme 5.2) prévoit ainsi le renforcement des capacités du Commissariat chargé de la diaspora ainsi que la création d'un fonds d'investissement en faveur des Comoriens de l'extérieur. Le PAP estime le coût d'un tel fonds à 1700 millions KMF.

Si certains PTF, comme la BAD, sont prêts à fournir de l'appui pour permettre d'orienter une partie des transferts vers le secteur productif, il reste pourtant improbable que ces fonds de la diaspora puissent réellement être redirigés vers des activités plus structurantes tant que les problèmes les plus fondamentaux ne sont pas résolus.

### **2.3.4. LES PARTENARIATS PUBLICS PRIVÉS**

Malgré les modalités soulignées par la SCA2D, le système de partenariats publics-privés (PPP) n'est pas encore utilisé aux Comores et il existe pour l'instant ni une loi spécifique aux PPPs ni une institution spécialement en charge de leur gestion. Ce sont actuellement l'Agence nationale de promotion des investissements et l'Autorité de régulation des marchés publics qui ont la responsabilité de délégation de services publics à des acteurs privés.

La loi n 11-027/AU portant passation des marchés publics et son décret n 12-131-/PR ont été approuvés en 2011 et 2012, mais ne disposent pas encore d'un cadre opérationnel fonctionnel. Aussi bien les cadres organiques que la Direction nationale de contrôle des marchés publics et délégations de service public (DNCMP) au niveau du Ministère des Finances sont confrontés à d'importants défis logistiques<sup>56</sup>.

La SCA2D met pourtant un accent important sur le développement de ce type de partenariats entre le secteur public et des financiers privés et prévoit notamment le cofinancement au niveau des infrastructures (transport, commercial, hôtelier, fibre optique). Il s'agira de (i) l'extension du port de Moroni et l'aménagement des voies d'accès ; (ii) l'extension de l'hôtel Itsandra ; et (iii) la construction d'un centre commercial à Moroni. Une participation publique à hauteur de 15% des investissements globaux est prévue.

La BAD compte soutenir le Gouvernement des Comores pour adopter un cadre approprié. Il convient toutefois de veiller à ce que les garanties de l'État soient établies de façon prudente et limitées aux infrastructures les plus rentables et transformatrices. Autrement, le risque d'une accumulation de dettes,

<sup>55</sup> SCA2D, 2018 – 2021, p.

<sup>56</sup> PEFA 2016, p. 98



de passifs conditionnels et de projets non-sollicités peuvent rapidement dépasser les avantages de l'apport financier et de performance du secteur privé. Ils existent de nombreux pays où des partenariats publics non rentables pour l'investisseur privé ont dû être repris à des coûts élevés par le trésor public limitant ainsi les possibilités d'investir dans d'autres services publics essentiels.

Pour autant, il sera essentiel de mettre en place un système solide et des procédures fortes de conception intégrée au système de planification nationale. De même, de fortes capacités d'analyse des coûts et risques ainsi que de gestion et négociation des contrats devront être construites au sein des unités responsables.

### Processus PPP

Un rapport de la Banque Mondiale sur le secteur privé et les PPP dans les marchés émergents souligne trois phases clés du processus des projets PPP : (i) la sélection et la préparation du projet, y compris l'analyse des besoins ; (ii) le processus d'appels d'offres, avec la préqualification d'enchérisseurs, la demande de proposition d'enchérisseurs et la clôture financière ; (iii) et la gestion et la finalisation des contrats.

Parmi les caractéristiques d'un PPP réussi, on note la compatibilité des objectifs avec un processus PPP, un environnement réglementaire, juridique et politique favorable ; acceptation politique et sociale de la participation du secteur privé, crédibilité et transparence. Des acteurs tels que la Banque Européenne d'investissement identifie comme des facteurs de réussite essentiels l'engagement politique du secteur public ; une équipe du secteur public ciblée, dédiée et expérimentée ; un cadre juridique et institutionnel clair ; un processus d'appels d'offre transparent ; et un partage des risques réaliste.

### Exemples pays - PPP

**Maroc** - Les responsables marocains ont engagé l'IFC en 2004 pour concevoir le premier partenariat public-privé pour l'irrigation (PPP) au monde. L'IFC a structuré un projet d'introduction de l'irrigation au goutte-à-goutte qui a permis d'investir près de 40 millions de dollars d'investissements privés dans la région et de créer des centaines d'emplois locaux. Le projet a transformé à la fois la terre et l'économie : dès 2009, les agriculteurs pouvaient irriguer 10 000 hectares de terres sans se soucier de la sécheresse. Et en 2017, la production d'agrumes marocaine a atteint 2 millions de tonnes, soit 82% de plus qu'avant le début du projet.

La transaction était structurée comme une concession de 30 ans pour construire, cofinancer et gérer le réseau d'irrigation afin de canaliser l'eau du complexe du barrage et la distribuer aux agriculteurs de Guerdane. À la fin de la concession, l'infrastructure sera restituée au gouvernement. La concession accorde l'exclusivité pour canaliser et distribuer l'eau d'irrigation dans le périmètre tout en répartissant les risques opérationnels, commerciaux et financiers entre les différentes parties prenantes. La construction (délais et coûts) et le risque de recouvrement sont transférés au concessionnaire. Le gouvernement est responsable de la sécurité de l'eau. Le risque de demande / paiement a été atténué par la réalisation d'une campagne de souscription initiale au cours de laquelle les agriculteurs ont payé une redevance initiale couvrant le coût moyen de la connexion à la ferme.

La production de fruits plus nombreux et de meilleure qualité a généré des bénéfices qui ont permis à la coopérative Guerdane d'investir 13,5 millions de dollars pour moderniser son usine de traitement d'agrumes. Cela a permis d'accroître l'efficacité, de faire passer le chiffre d'affaires de 5 à 25 millions de dollars par an et de créer 350 nouveaux emplois. L'effet d'entraînement de ce PPP d'irrigation unique a aidé la coopérative Guerdane à créer la Fondation El Guerdane, qui forme les jeunes agriculteurs de la région. Il leur fournit les compétences techniques et agricoles nécessaires pour préserver leur patrimoine agricole et gérer les défis climatiques futurs.

**Indonésie** - Le Central Java IPP est un exemple de projet PPP en Indonésie ; le projet améliorera les services d'électricité de 7,5 millions de personnes à Java, l'île la plus densément peuplée d'Indonésie. À la clôture financière, l'investissement mobilisera 3,5 milliards de dollars d'investissements étrangers directs (dette et fonds propres), dans la mesure où le projet contribue à la politique du gouvernement indonésien visant à accroître rapidement les capacités de production et de transport de l'énergie.

À la fin de la période contractuelle, l'opérateur transférera la centrale à PLN, la société énergétique appartenant à l'État, qui l'exploitera pendant le reste de sa durée de vie utile. L'IFC a proposé une structure d'allocation des risques afin de maximiser les possibilités de financement du producteur d'énergie indépendant (PPI), tout en minimisant les risques pour le PLN. Le gouvernement a mis en place un nouveau système de garantie avec la participation du Fonds indonésien de garantie de l'infrastructure (IIGF) et s'appuyant sur une réglementation révisée. L'IIGF et le gouvernement ont fourni au projet une garantie permettant de couvrir les défauts de paiement et les indemnités de résiliation dans le cadre des scénarios de rachat requis.



### 2.3.5. LES FLUX FINANCIERS ILLICITES

---

Les flux financiers illicites, soit des ressources financières qui quittent un pays indûment à travers des activités criminelles, de corruption, soit en lien avec des activités commerciales, continuent à représenter un important manque à gagner au niveau des finances publiques. Surtout dans un pays très dépendant du commerce international comme les Comores, les activités de fausse facturation, de fraude et évvasion fiscale sont très difficiles à capter et la sous-estimation régulière des statistiques douanières<sup>57</sup> pointe clairement le besoin de renforcer les capacités de contrôle à ce niveau.

Si certains cas notoires, comme la surcharge des états financiers par la société émiratie Gulf Com ont attiré l'attention des autorités<sup>58</sup>, les statistiques liées aux flux illicites qui quittent le continent africain restent encore cruellement sous-estimées. Selon un rapport de l'ONG Global Financial Integrity US\$ 525 millions auraient ainsi été perdues en raison de la surfacturation des importations et de la sous-facturation des exportations entre 2004 – 2013 aux Comores<sup>59</sup>.

Plusieurs initiatives et lois pour lutter contre la criminalité financière et le blanchiment d'argent ont été mises en place, mais la lutte contre des activités semi licites comme l'optimisation et l'évasion fiscale reste difficile. Elle dépend notamment de systèmes de reporting solides et de capacités très aiguës au niveau de toutes les étapes des processus budgétaires, statistiques et de contrôle financier.

Ce phénomène est étroitement lié aux phénomènes décrites ci-dessus des manques à gagner au niveau du grand nombre de contribuables non enregistrés aux Comores et le niveau élevé d'exonérations fiscales et douanières dont la complexité peut même faciliter la fraude.

Le recouvrement des recettes internes perdues par l'évasion fiscale à l'intérieur du pays et des efforts continus pour maîtriser les exonérations douanières et fiscales accordées aux grandes entreprises, semblent donc représenter des pistes importantes pour réaliser les ambitions budgétaires de l'Union des Comores.

## 3. DES BESOINS DE FINANCEMENT A LA HAUTEUR DE L'AMBITION DE FAIRE DES COMORES UN PAYS EMERGENT

---

### 3.1. UNE SCA2D AMBITIEUSE POUR PORTER UNE VISION DES COMORES EMERGENTS

---

L'Union des Comores a adopté en 2018 une Stratégie de croissance accélérée pour le développement durable (SCA2D) révisée qui définit une vision de son développement portée par l'ambition de voir le pays rejoindre le groupe des pays émergents à l'horizon 2030. Cette stratégie s'inscrit dans les engagements pris par le pays dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine. Le pays entend ainsi mettre en œuvre des politiques et des stratégies audacieuses, novatrices et cohérentes pour accélérer la marche du pays vers le bien-être de toute sa population.

---

<sup>57</sup> BCC, rapport annuel, 2017, p.37

<sup>58</sup> L'Express, Comores-Infrastructures portuaires : la société Gulf Com remerciée, URL : <https://www.lexpress.mu/article/comores-infrastructuraires-portuaires-la-soci%C3%A9t%C3%A9-gulf-com-remerci%C3%A9e>, 26 août 2011, Consulté le 22.01.19

<sup>59</sup> [https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update\\_2015-Final-1.pdf](https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf)



La SCA2D est une stratégie transversale qui englobe, à des degrés divers, l'ensemble des secteurs de développement du pays. Elle doit servir de cadre intégrateur pour une plus grande cohérence des stratégies et programmes sectoriels entre eux et avec le cadre des politiques macroéconomiques tout en se focalisant sur les objectifs stratégiques d'accélération de la croissance et de promotion du développement durable.

L'ambition de développement portée par la SCA2D est construite à partir de la stabilité politique et la paix sociale retrouvées depuis les accords de Fomboni en 2001 pour créer un cadre favorable à une meilleure gouvernance des affaires publiques, à la reprise de la coopération internationale, et à la promotion des investissements publics et privés.

La vision des Comores émergents est ainsi de bâtir un pays embarqué dans une ère de développement économique et social durable, avec une économie forte, diversifiée et compétitive. Cette ambition exige une accélération des changements structurels pour soutenir et accélérer le processus de développement. Elle peut être réalisée par la mise en œuvre d'un éventail de politiques structurelles qui visent à modifier les structures d'incitation en vigueur, orientant ainsi les ressources économiques vers les secteurs les plus dynamiques en termes de création de valeur ajoutée et d'emplois décents.

Partant des contraintes et défis du développement des Comores, notamment, (i) la faible compétitivité du secteur productif ; (ii) des infrastructures et des services d'accompagnement du développement de faible qualité ; (iii) un faible niveau de développement du capital humain ; (iv) un climat des affaires toujours peu propice au développement du secteur privé, et (v) un chômage préoccupant, avec un taux global, au sens large, de 24% en 2014, qui affecte surtout les jeunes, la SCA2D 2018-2021 se fixe comme objectifs de :

- ✓ Renforcer les fondements d'une transformation structurelle de l'économie en vue de la réalisation d'une croissance économique forte, viable, durable, équitable et inclusive,
- ✓ Améliorer la qualité de vie de la population et garantir l'accès équitable aux services sociaux de base,
- ✓ Assurer une exploitation rationnelle des ressources naturelles, dans le respect des principes du développement durable, tout en tenant compte des changements climatiques,
- ✓ Renforcer la bonne gouvernance et la résilience face à la fragilité politique et institutionnelle, et promouvoir l'Etat de droit et la cohésion sociale.

Trois axes stratégiques ont été retenus pour la mise en œuvre de la SCA2D, à savoir : (i) Accélération de la transformation structurelle de l'économie et gestion durable des ressources naturelles ; (ii) Accélération du développement du capital humain et promotion du bien-être social ; (iii) Renforcement de la gouvernance et promotion de l'Etat de droit.

Le processus de transformation structurelle de l'économie comorienne utilisera trois leviers complémentaires, à savoir les infrastructures, les secteurs productifs de l'économie et la gouvernance environnementale. L'investissement dans les infrastructures sera un des moteurs principaux de cette transformation afin de doter le pays d'infrastructures économiques de qualité et d'équipements modernes, au niveau des transports, de l'énergie et des TIC, pour faciliter la circulation des personnes et des biens, promouvoir les échanges commerciaux internes et externes et consolider les bases d'une croissance forte et d'un développement durable.

Le gouvernement entend mettre le développement du capital humain et la promotion du bien-être social au centre des priorités de la SCA2D, en agissant rapidement sur la quantité et la qualité du capital humain, ainsi que sur les conditions de sa pleine valorisation.

Dans le domaine de la santé, la SCA2D entend asseoir un système performant, accessible et équitable, capable de satisfaire le droit à la santé de tous et l'amélioration de la nutrition, en particulier pour les couches les plus vulnérables de la population.



S'agissant de la promotion du cadre de vie, l'accès à l'eau/assainissement et aux services énergétiques durables, l'ambition du gouvernement est d'asseoir un système de gestion du secteur performant, accessible et équitable, capable de satisfaire les besoins des populations en matière d'eau potable et d'assainissement, en particulier ceux des plus vulnérables, en ligne avec les principes de développement durable, notamment l'adaptation aux changements climatiques.

Le gouvernement compte également impulser le développement du capital humain par la promotion de l'accès universel à l'électricité et aux sources d'énergie renouvelables qui, par ailleurs, ont un impact concomitant sur la transformation structurelle de l'économie.

La promotion de la gouvernance et de l'Etat de droit constitue un pilier essentiel de la marche vers l'émergence de l'Union des Comores. Elle devra favoriser la participation de tous, un bon fonctionnement du marché et une allocation optimale des ressources au profit de l'intérêt général.

A travers la mise en œuvre de cet axe stratégique, la SCA2D entend impulser le cadre institutionnel et organisationnel propice à la valorisation du capital humain et à la transformation structurelle de l'économie comorienne. Il s'agira essentiellement, en complément des deux premiers axes de la SCA2D, d'offrir les conditions d'exercice des activités productives, aussi bien pour le secteur public, producteur et offreur de biens et services, que pour les usagers de ces services publics.

Considérant son rôle de levier dans la conduite des politiques publiques et du pilotage du processus de développement, le gouvernement a inscrit l'amélioration et la mise à niveau de la gouvernance économique et administrative au rang de ses priorités les plus urgentes. A cet égard, la gouvernance économique systématisera la chaîne PPPBSE (prospective-planification-programmation-budgétisation-suivi-évaluation) dans le processus de planification à travers le développement d'outils modernes de planification, la mise en place d'un mécanisme de programmation des interventions et des projets d'investissement, ainsi que la mise en place d'un système national intégré de suivi-évaluation des politiques publiques.

Enfin, le gouvernement comorien reconnaît l'importance de la prise en compte de la dimension genre, et la pleine participation des femmes au processus de développement, en tant que moyen de favoriser l'émergence du pays. Les efforts seront poursuivis pour atteindre la parité fille/garçons à tous les niveaux de l'enseignement, pour garantir le droit à la santé pour tous et pour intégrer systématiquement le genre dans les secteurs de développement, ainsi que pour atténuer les pesanteurs socio culturelles à la participation politique et à l'émancipation économique des femmes.

Le tableau 5 ci-dessous présente les axes, les objectifs stratégiques et les résultats attendus de la SCA2D.

**Tableau 5: axes, objectifs stratégiques et résultats attendus de la SCA2D**

Axes stratégiques	Objectifs stratégiques	Résultats attendus
Axe 1 : Accélération de la transformation structurelle de l'économie et gestion durable de l'environnement	<b>O.S.1. Développer des infrastructures de qualité pour favoriser une croissance économique soutenue et durable</b>	Les infrastructures et les capacités de gestion des transports sont renforcées.
		Les infrastructures et les capacités de gestion énergétiques sont renforcées.
		Les infrastructures des TIC sont développées.
	<b>O.S.2. Développer durablement le secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique productif</b>	La productivité halieutique est augmentée.
		La productivité agro-sylvo-pastorale est augmentée.
		La résilience des ménages aux risques est renforcée.
<b>O.S.3. Développer le secteur industriel et artisanal compétitif, à forte valeur ajoutée et créateur d'emplois décents</b>	La productivité des industries agro-alimentaires, des activités artisanales et des BTP est améliorée.	



	<b>O.S.4. Développer un tourisme écologiquement durable et générateur de revenus</b>	L'offre de tourisme de qualité et diversifiée est assurée.	
	<b>O.S.5. Promouvoir le commerce et les services à forte valeur ajoutée et créateurs d'emplois décents</b>	Le secteur des services est davantage dynamique et créateur d'emplois décents. Les transferts de la diaspora sont optimisés.	
	<b>O.S.6. Assurer la gestion durable des ressources naturelles et environnementales</b>	Le capital productif est restauré. La résilience face aux catastrophes et aux effets des changements climatiques est renforcée.	
Axe 2 : Accélération du développement du capital humain et promotion du bien-être social	<b>O.S.7. Promouvoir la santé et la nutrition des populations et accélérer la transition démographique</b>	L'accès aux services de santé et de nutrition est garanti à tous. Le processus d'accélération de la transition démographique est déclenché.	
	<b>O.S.8. Accroître l'offre et améliorer la qualité de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle</b>	L'accès de tous à une éducation de qualité est amélioré.	
		L'accès à un enseignement supérieur de qualité est assuré. La disponibilité et l'employabilité des ressources humaines sont améliorées.	
	<b>O.S.9. Promouvoir l'emploi décent, la protection sociale, la jeunesse et les sports</b>	L'emploi décent et l'inclusion sociale des couches vulnérables sont garantis. Le cadre de promotion de la jeunesse et des sports est renforcé.	
		<b>O.S.10. Promouvoir le cadre de vie, l'accès à eau/assainissement et aux services énergétiques durables</b>	L'accès de tous à un cadre de vie décent, à l'eau et à l'assainissement de qualité est garanti. L'accès aux services énergétiques de qualité et l'efficacité énergétique sont garantis.
Axe 3 : Consolidation de la gouvernance et promotion de l'Etat de droit	<b>O.S.11. Renforcer les bases de la démocratie, de la sécurité et de la cohésion sociale</b>	La démocratie est consolidée. La justice, les droits humains et la sécurité sont renforcés Le cadre de promotion de la cohésion sociale est renforcé.	
		<b>O.S.12. Améliorer la gouvernance économique et administrative</b>	La gestion des finances publiques est renforcée. L'action publique est efficace et efficiente. L'environnement des affaires est amélioré.
			<b>O.S.13. Améliorer la gouvernance locale et promouvoir le développement communautaire</b>
	<b>O.S.14. Promouvoir l'équité et l'égalité de genre</b>	La participation politique des femmes est renforcée Les discriminations sociales, culturelles et économiques à l'égard des femmes sont éliminées. Les agressions et violences des femmes et des enfants sont arrêtées.	

## 3.2. LES ODD AU CŒUR DE LA SCA2D

L'un des motifs de révision de la SCA2D 2015-2019 était de tenir compte explicitement de l'Agenda 2030 pour le développement durable dans une nouvelle version qui a abouti à la SCA2D 2018-2021. Ainsi, elle tient compte des résultats obtenus du processus d'intégration des ODD dans le cadre de planification des Comores à travers les différents exercices menés avec l'appui du système des Nations



Unies, en particulier le PNUD, à savoir l'exercice RIA (Rapid Integration Assessment) et la mission MAPS. Les leviers d'accélération identifiés par la mission MAPS sont inscrits au cœur des axes stratégiques y correspondants pour les quatre domaines (gouvernance, économie, social, environnement & changement climatique) définis dans l'analyse MAPS :

<b>ECONOMIE</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Transformation structurelle de l'économie</li><li>• Développement des infrastructures</li><li>• Renforcement du capital humain</li><li>• Amélioration de la gouvernance</li><li>• L'exploitation du potentiel environnemental</li></ul>
<b>SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Protection Sociale et accès aux services sociaux de base</li><li>• Croissance créatrice d'emplois</li><li>• Environnement</li><li>• Gouvernance</li></ul>
<b>ENVIRONNEMENT</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Institutions, Biodiversité et GDT</li><li>• Occupation de l'espace et aménagement du territoire</li><li>• Economie verte</li><li>• Economie bleue</li></ul>
<b>GOVERNANCE</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fragilité politique et institutionnelle</li><li>• Faiblesses des capacités administratives (tous les niveaux) et mécanismes de gouvernance</li><li>• Etat de droit, sécurité, stabilité et cohésion sociale</li></ul>

**Au niveau économique**, l'Union des Comores doit, aujourd'hui, relever le défi d'atteindre une croissance élevée, régulière, inclusive et durable afin de réduire significativement la pauvreté et d'améliorer le bien-être de ses populations. La réalisation d'une telle croissance nécessitera des mesures audacieuses et des investissements dans des domaines clés qui accélèrent les progrès dans tous les secteurs tout en profitant aux plus pauvres et aux plus vulnérables.

**Au niveau social**, la croissance économique élevée, régulière, inclusive et durable recherchée pour réduire la pauvreté et améliorer le bien-être des populations doit intégrer la problématique sociale au cœur de ses leviers de transformation de la structure de l'économie. Aussi, les quatre leviers déterminants qui ont été identifiés comme accélérateurs de cette transformation sociale sont-ils au cœur des questions économiques, sociales, de gouvernance et d'environnement.

**Dans le domaine de l'environnement**, les leviers identifiés comme accélérateurs de la réalisation d'une croissance durable et inclusive qui ne compromettent pas les ressources naturelles sont : (i) la promotion des économies vertes et bleues, (ii) l'intégration, la protection de la biodiversité et la gestion durable des terres, (iii) le changement climatique et la gestion des risques, et (iv) une occupation de l'espace et un aménagement du territoire intégrant les risques climatiques et de catastrophes naturelles.

**Dans le domaine de la gouvernance**, l'Union des Comores a réalisé des progrès sur les principaux indicateurs de gouvernance ces dernières années. Il faut maintenant accélérer les efforts visant à consolider la paix et la stabilité et à faire avancer le pays avec un focus sur trois leviers (voir schéma ci-dessus).

L'alignement de la SCA2D aux ODD s'exerce à travers la définition des cibles des ODD prioritaires que les différents programmes d'actions contenus dans la stratégie permettront d'atteindre. Cette priorisation des cibles des ODD retenues procède d'un ensemble de travaux menés pour assurer une articulation du contexte national à l'Agenda 2030 et aux priorités gouvernementales.

L'Union des Comores a retenu 68 cibles ODD prioritaires sur 107 (excluant les 43 cibles relatives aux moyens de mise en œuvre et les 19 cibles relatives au partenariat), soit un taux de 63,5% selon les trois axes de la SCA2D.



**Tableau 6: Nombre de cibles priorisées**

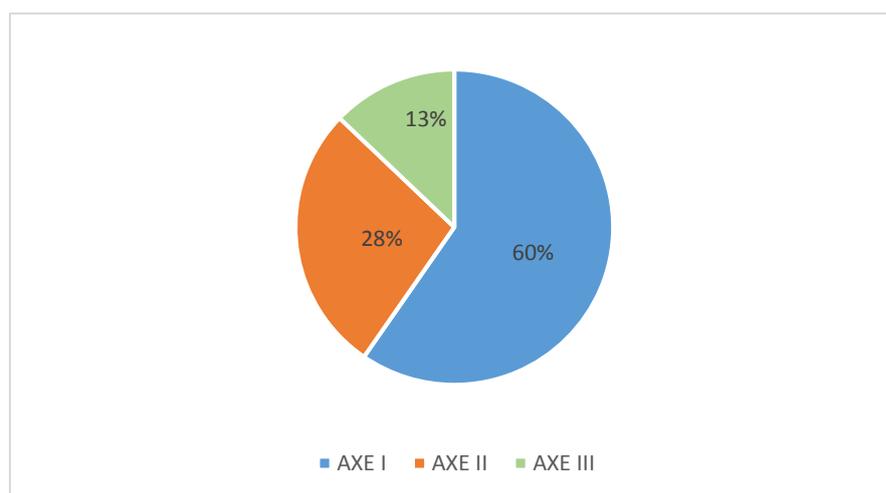
AXES	CIBLES ODD PRIORISEES	
	Priorité 1	Priorité 2
<b>Axe 1 : Accélération de la transformation structurelle de l'économie et gestion durable de l'environnement</b>	<b>23</b>	<b>13</b>
<b>Axe 2 : Accélération du développement du capital humain et promotion du bien-être social</b>	<b>12</b>	<b>16</b>
<b>Axe 3 : Consolidation de la gouvernance et promotion de l'Etat de droit et de la résilience humaine</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>30</b>

### 3.3. DES BESOINS DE FINANCEMENT DE LA SCA2D AUX DIMENSIONS DES ODD

Les besoins de financement pour la mise en œuvre de la SCA2D sont estimés à 842 milliards de KMF, soit 1,942 milliards USD, dont 414,3 milliards KMF pour l'enveloppe des interventions classées de priorité 1 pour la période 2018-2021. Ce coût global se répartit entre les trois axes de la SCA2D suivant le graphique 16 ci-dessous.

La prépondérance de l'Axe 1 comprenant les infrastructures montre l'orientation prise par le gouvernement de focaliser son action pour grande partie sur le comblement du gap en infrastructure du pays.

**Graphique 16 : Répartition des coûts de la SCA2D par axe stratégique**



Les perspectives de financement de la SCA2D suivant un scénario de cadrage très optimiste comptent sur une mobilisation de financement interne de l'ordre de 176,198 milliards KMF, soit 21% du coût de la SCA2D, une participation du secteur privé à travers des Partenariats Publics-Privés (PPP) et des PTFs de l'ordre de 160,386 milliards KMF, soit 19% du coût de la SCA2D, et donc des besoins de financement à rechercher de l'ordre de 503,590 milliards KMF, soit 60% du coût de la SCA2D.



Tableau 7: Schéma de financement de la SCA2D 2018-2021 pour un PAP de 842 (en millions KMF)

	2018-2021					
	Millions KMF					
	Budget National	Acquis PTF et PPP	Total Acquis	A Rechercher	Total	%
<b>AXE I</b>	72 158	111 626	183 784	316 466	502 078	60%
<b>AXE II</b>	60 880	20 540	81 420	150 324	231 744	28%
<b>AXE III</b>	43 160	28 220	71 380	36 800	108 180	13%
<b>TOTAL</b>	176 198	160 386	336 584	503 590	842 002	
<b>%</b>	21%	19%	40%	60%		

Le Partenariat Public-Privé concernera principalement le développement des infrastructures dans les domaines des transports, du commerce et l'hôtellerie. Il s'agira de : (i) l'extension du port de Moroni et l'aménagement des voies d'accès ; (ii) l'extension de l'hôtel Itsandra ; (iii) la construction d'un centre commercial à Moroni. Dans le cadre du Partenariat Public-Privé, il est envisagé une participation de l'État à hauteur de 15% du montant global des investissements à réaliser.

#### 4. COHERENCE FAIBLE ET LEADERSHIP INCONTESTABLE AU SEIN D'UN REGIME PRESIDENTIEL FORT DANS UN CADRE POLITIQUE FRAGILE

Le premier élément d'un CNFI se fonde sur l'articulation entre un leadership fort et la cohérence institutionnelle permettant un cadre politique performant pour la mise en œuvre des objectifs de développement. Il pose la problématique de l'existence d'un leadership fort porté au plus haut niveau de gouvernement pour rassembler les acteurs clés et construire une approche intégrée et alignée pour mobiliser les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de développement du pays.

Dans le cas des Comores, le *leadership du Gouvernement est incontestable et marqué par un régime présidentiel fort* au niveau stratégique et politique marqué par la volonté de conduire les Comores à l'émergence à l'horizon 2030. Cependant, il lui reste encore beaucoup à faire pour asseoir une cohérence institutionnelle légitimée par l'adhésion des différents groupes politiques et sociaux. L'organisation des Assises nationales en 2018 pour assurer la cohésion sociale devait permettre de relever ce défi et déboucher sur l'adoption d'une nouvelle constitution de manière consensuelle.

Les assises nationales suivies du référendum d'adoption de la nouvelle constitution n'ont pas permis de résoudre définitivement ce défi qui caractérise les Comores comme un état fragile marqué par des capacités institutionnelles chroniquement faibles pour fournir les fonctions essentielles de l'État, absorber les chocs et crises, favoriser la résilience, et garantir des relations de confiance entre l'État et la société. Malgré un calme et une stabilité relative, les Comores continuent de faire face à des défis qui entravent la consolidation de la paix et la gouvernance démocratique. D'ailleurs les études sur la fragilité menée en 2014 et 2017 portant sur une analyse des défis et des contraintes en fonction des cinq objectifs de consolidation de la paix et de construction de l'État (politique légitime, sécurité, justice, fondements économiques, revenus et services) soulignent que le gouvernement et les agences de l'État n'ont pas les moyens et / ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, n'ont pas la capacité de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté, ne sont pas capables de répondre aux attentes de leur population et manquent de capacité à gérer le développement à travers les processus politiques existants.

Depuis l'indépendance du pays en 1975, l'élite politique a échoué à instaurer un Etat moderne, faute de vision politique articulée à la gestion de la multi-insularité du pays. Les différentes réformes



constitutionnelles ont été dictées par des impératifs de règlement de crises politiques au détriment de l'économique, du social et de la construction de la nation.

Aussi, l'un des critères d'appréciation du leadership fait défaut quant à sa capacité à édicter des normes politiques et une trajectoire consolidant la construction de l'Etat-nation. Ainsi, le non-respect symptomatique des lois et règlements, le manque de sanctions, la faible exigence en termes de compétences, la corruption, la domination de la politique politicienne et l'absence de redevabilité de manière générale érodent la capacité du leadership politique à ordonner un Etat fort capable de relever les défis de développement du pays et à assurer la cohésion sociale.

Le leadership politique et les institutions publiques sont confrontés à des problèmes de légitimité et d'efficacité, auxquels la persistance d'une pauvreté généralisée, d'inégalités importantes, d'un chômage significatif et d'une faiblesse de la prestation de services publics sont considérés à la fois comme des vecteurs et des conséquences.

Aussi, peu de progrès ont été notés en ce qui concerne la présence territoriale de l'État et des relations centre-périphérie (marquées par une faible coordination entre les îles, les problèmes de décentralisation, y compris le manque de compétences et la faible compréhension ou l'adoption de concepts de décentralisation), une représentation inclusive (marquée par une faible participation des jeunes et des femmes, une faible éducation civique et engagement, politisation et régionalisation des arrangements de pouvoir), l'équilibre exécutif (avec l'Etat considéré comme prédominant par rapport aux îles et institutions) et la qualité et la diversité de la société civile (faibles compétences et moyens, absence de bénévolat, etc.).

Le système politique comorien ainsi que ses arrangements institutionnels concourent à l'affaiblissement du leadership et à la faiblesse de la cohérence politique et institutionnelle. Le système de présidence tournante a favorisé l'instrumentalisation des réflexes identitaires et a eu pour conséquence une aggravation du repli sur soi et une méfiance généralisée des uns envers les autres. La gestion politique s'est faite au détriment d'une vision à portée nationale et de réformes profondes, renforçant les sentiments identitaires insulaires.

Les troubles politiques de 2018 liées à la tenue du référendum, l'insurrection d'Anjouan et l'emprisonnement de plusieurs leaders politiques montrent combien encore le système politique est fragile et précaire.

Le défi de la cohérence institutionnelle et politique reste entier au cœur de ce qui doit marquer la capacité d'un leadership fort à partager une vision nationale de développement du pays. Le climat d'incertitude généralisée que cette situation engendre explique l'inertie du secteur privé qui devrait être le levier de développement du pays.

Derrière le paradoxe de la paix sans développement se trouvent d'autres paradoxes tels que i) la volonté de sauvegarder une intégrité territoriale en revendiquant Mayotte alors que le maintien des trois îles dans un ensemble comorien repose sur des fondements fragiles, ii) le désir de promouvoir une identité nationale tout en préservant les identités insulaires et iii) l'ambition d'une vision d'émergence à long terme tout en poursuivant les mêmes politiques qui n'ont produit aucun résultat durable pour le pays.

**Tableau 8 : Comores, score de fragilité, 2014 et 2017**

PSG 2014	Phase 1: Crise	Phase 2: Reconstruction	Phase 3: Transition	Phase 4: Transformation	Phase 5: Résilience	PSG 2017	Phase1: Crise	Phase 2: Reconstruction	Phase 3: Transition	Phase 4: Transformation	Phase 5: Résilience
Politique Légitime		2.2				Politique Légitime			3.44		
Sécurité		2.23				Sécurité			3.1		
Justice		2.61				Justice			3.11		
Fondements Economiques	1.82					Fondements Economiques		2.31			
Revenues et Services		2.63				Revenues et Services		2.27			



Il reste encore beaucoup à faire pour impulser une dynamique de progrès durable vers la résilience comme condition préalable et nécessaire pour progresser dans les autres dimensions visées par les Comores Emergents. Les défis sont particulièrement importants dans les domaines de la stabilité politique et institutionnelle et les domaines étroitement liés de la justice et de la sécurité.

## 5. UNE VISION CLAIRE DES RESULTATS DE DEVELOPPEMENT A ATTEINDRE MALGRE DES INCOHERENCES SUR LE PLAN OPERATIONNEL

---

Le fondement d'un cadre de financement national intégré repose sur la clarté de l'orientation et des résultats que le pays souhaite atteindre à long terme.

En effet, la chaîne prospective-planification-programmation-budgétisation-suivi&évaluation (PPPBSE) présente de nombreuses faiblesses. L'analyse du maillon prospective-planification montre l'effort de mise en cohérence des documents stratégiques existants. Cependant, au-delà de la SCADD révisé (2018-21), **le pays ne dispose pas d'un document de prospective à plus long-terme**. La volonté du gouvernement de développer en 2019 un Plan Emergence 2030 permettra de répondre à cette lacune et d'inscrire dans un temps long les ambitions affichées pour le pays.

La SCA2D révisée constitue un cadre de planification à moyen terme qui fixe clairement les objectifs de développement et permet l'alignement des partenaires sur les priorités nationales.

**Son articulation à la programmation budgétaire est restée longtemps inexistant.** Depuis 2016, le gouvernement a renforcé l'alignement du budget d'investissement public sur le Programme d'actions prioritaires (PAP) qui déclinent les objectifs de la SCA2D en programmes et projets qui doivent structurer la planification budgétaire et la recherche de financements extérieurs.

L'Union des Comores connaît une **faiblesse structurelle du processus de préparation budgétaire**. Au-delà de l'attention que les autorités ont manifesté dans le traitement de la problématique de la masse salariale en 2016, l'élaboration et l'exécution de la loi de finances et la gestion de trésorerie sont des sources non négligeables d'amélioration des ressources disponibles pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Les procédures d'élaboration de la loi de finances doivent être affinées et intégrer l'utilisation d'outils de prévision macro-budgétaire rigoureux. Ainsi, la détermination du cadrage macroéconomique et les projections du Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) doivent être instituées et faire l'objet d'un travail rigoureux présenté dans les lettres de cadrage budgétaire. Aussi, l'instauration d'un Comité PIB-TOFE réunissant le Budget, le Trésor, les Impôts, les Douanes, l'INSEED, le CGP et la Banque Centrale doit être mise en place pour avoir une évaluation réaliste de l'évolution de l'économie, des recettes internes et externes qui guide la programmation budgétaire.

Le contrôle interne budgétaire doit être renforcé et couvrir l'ensemble des processus de dépenses et de recettes, depuis la programmation jusqu'au règlement ou à l'encaissement. Il vise à donner une assurance raisonnable quant à l'atteinte des deux objectifs liés à (1) la qualité de la comptabilité budgétaire (régularité, exactitude, exhaustivité, imputation, rattachement et sincérité) et (2) à la soutenabilité budgétaire (qualité de la programmation budgétaire initiale : fondée sur des déterminants clairs et des hypothèses réalistes et sincères, dans le respect des règles et des procédures, cohérente avec la mise en œuvre des objectifs stratégiques et le cadrage annuel des finances publiques ; qualité du suivi et de l'actualisation de la programmation budgétaire ; soutenabilité de la gestion).

La chaîne d'exécution des dépenses publiques doit être revue pour s'assurer du bon positionnement du contrôle financier et de l'effectivité du dispositif de contrôle interne afin de couvrir tout le processus comptable, du fait générateur du droit ou de l'obligation à sa traduction dans les états financiers.



De même, la gestion de la trésorerie doit être davantage articulée à l'exécution budgétaire. Le comité de trésorerie devrait se réunir plus fréquemment et traiter de façon transparente et documentée le suivi de trésorerie et la priorisation des dépenses sur la base de plans de consommation de crédit et plans de passation de marché basés sur le budget voté.

La violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat et des autres organismes publics doit faire l'objet de sanctions rigoureuses effectives. Une attention particulière doit être apportée aux infractions en matière de recettes si l'objectif est d'améliorer la mobilisation des recettes internes. Ainsi, au niveau des régies, des comptables publics assermentés doivent être nommés et leur responsabilité pécuniaire engagée, notamment pour le recouvrement des créances. Dans cet ordre d'idée, les administrateurs siégeant dans les conseils d'administration des sociétés nationales pour le compte de l'Etat doivent faire l'objet d'un suivi et respecter un cahier des charges permettant de discuter avant la tenue des conseils d'administration des points à l'ordre du jour, d'arrêter avec le Secrétaire Général du ministère des Finances, tout au moins, de la position de l'Etat et doivent rendre compte des décisions prises et de leur action dans ce cadre pour la sauvegarde des intérêts publics.

**La mise en place d'une démarche de performance doit être au cœur des réformes de la gestion des finances publiques.** Un système de gestion de la performance pour évaluer les agents – en lien avec les objectifs de recouvrement des recettes – est indispensable pour une responsabilisation individuelle et collective des administrations financières. Ainsi, la mise en place progressive de contrat d'objectifs entre les régies et le ministère devrait asseoir cette démarche de responsabilisation d'une part, et d'autre part permettre une visibilité sur les moyens et les rendements des administrations.

Corolaire à cette démarche de la performance, l'établissement de règles et de procédures précises pour la nomination aux hautes responsabilités administratives sur la base de compétences et expériences avérées dans les domaines concernés. La crédibilité et la légitimité des porteurs des réformes sont un élément important de leur succès.

Un système de suivi, d'évaluation et de renforcement des capacités aide le gouvernement à planifier les résultats qu'il souhaite atteindre, les contributions que les différents types de financement peuvent apporter et à suivre les progrès pour une mise en œuvre efficace.

En matière de suivi-évaluation, malgré la régularité de la production annuelle du rapport de mise en œuvre de la SCA2D et la redynamisation par le Gouvernement du fonctionnement des groupes techniques sectoriels, le suivi-évaluation des politiques et programmes reste marqué par : (i) peu ou pas de suivi de l'exécution des projets d'investissement publics; (ii) une faible intégration ou concertation entre les différentes entités/services du Gouvernement et avec l'INSEED pour un plan effectif de suivi-évaluation des politiques publiques; (iii) un système d'information avec un processus de collecte de données statistiques peu coordonné.

**La SCA2D révisée est accompagnée d'un nouveau cadre de suivi-évaluation qui doit cependant remédier aux faiblesses jusque-là notées du cadre de suivi des politiques,** notamment :

- Un manque de coordination du dispositif de suivi-évaluation au niveau central ;
- Le manque de moyens des structures devant conduire les activités de suivi évaluation ;
- L'insuffisance de capacités et de personnel qualifié en suivi-évaluation ;
- L'absence d'outils techniques qui auraient permis d'opérationnaliser plus aisément le dispositif de suivi-évaluation ;
- Le manque de connaissance des attentes des utilisateurs et des décideurs en matière de produits de suivi-évaluation.

Des atouts restent disponibles pour rendre le système de suivi-évaluation opérationnel et performant, notamment, la disponibilité de données d'enquêtes plus ou moins récentes, la disponibilité d'indicateurs sociaux ; un système national de la statistique réformé avec l'INSEED devenu une institution autonome (les décrets, du 10/01/2014 et du 01/02/2014), devraient contribuer au renforcement de l'ancrage technique du dispositif de suivi-évaluation de la SCA2D. Les ministères en charge de l'Education et de



la Santé disposent de dispositifs et d'instruments de suivi-évaluation performants qui peuvent servir de modèle pour définir un cadre de référence pour l'ensemble des ministères.

L'Union des Comores a procédé à la priorisation des ODD avec l'adoption de 68 cibles prioritaires assorties de 128 indicateurs pour leur suivi.

**Tableau 9 : Nombre d'indicateurs retenus pour les cibles priorisées**

	Nombre de cibles	Nombre d'indicateurs
<b>Gouvernance</b>	4	5
<b>Economie</b>	20	35
<b>Social</b>	32	69
<b>Environnement</b>	12	19
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>128</b>

Le suivi des ODD rend indispensable l'existence d'un système statistique national efficace qui aide le gouvernement à prendre les bonnes décisions pour la mise en œuvre des ODD au niveau national. Le suivi transparent des ODD doit permettre à tous les intervenants, et en particulier les citoyens, de suivre si et comment les dirigeants tiennent leurs engagements dans le cadre de l'Agenda 2030.

Le rapport sur la **Révolution des données** du Groupe consultatif d'experts indépendants établi par le Secrétaire général des Nations Unies pointe deux obstacles à surmonter, à savoir **l'invisibilité et l'inégalité**. Il plaide pour combler le gap de données clés existant entre les pays développés et en développement, entre les personnes bien informées et celles sous-informées et entre les secteurs privés et publics. Il souligne l'importance de l'accès accru aux données de qualité, de corriger les inégalités dans les domaines de l'accès à l'information et de lecture et d'écriture des données, de promouvoir l'espace citoyen et d'augmenter le partage des données et de l'information. Il appelle aussi au renforcement des institutions nationales en matière statistique et d'interface avec les nouvelles technologies.

L'Union des Comores est bien lancée dans cette perspective à certains égards, notamment avec l'adoption et la promulgation<sup>60</sup> de la Loi N°11-003/AU portant organisation et réglementation des activités statistiques dans le pays le 26 mars 2011<sup>61</sup>. Cette loi définit les principes généraux de la statistique publique, et désigne le Conseil National de la Statistique (CNS) en tant qu'organe de coordination, et l'Institut National de la Statistique et des Etudes Démographiques (INSEED) en tant qu'organe central du Système Statistique National (SSN). La Loi statistique répond aux normes de la Charte Africaine de la Statistique<sup>62</sup>, qui dérive elle-même des Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle des Nations Unies<sup>63</sup>.

La production des statistiques est basée principalement sur le Recensement Général de la Population et de l'Habitat, le Recensement Général de l'Agriculture et les enquêtes, en particulier l'Enquête Démographique et de Santé et à indicateurs multiples et l'Enquête 123. Pour les autres statistiques de routine, elles sont produites par les départements publics (Justice, balance des paiements, éducation et autres).

Des efforts importants ont été déployés pour mettre en place et assurer le fonctionnement de la base de données « Union des Comores Info ». Les statistiques des Comores sont également disponibles via la

<sup>60</sup> Décret N°11-142/PR du 14 juillet 2011

<sup>61</sup> L'un des principaux résultats atteints dans le cadre de la mise en œuvre de la SNDS sur la période 2008-2014

<sup>62</sup> [http://www.afristat.org/contenu/pdf/initiatives/Charte\\_africaine\\_statistique.pdf](http://www.afristat.org/contenu/pdf/initiatives/Charte_africaine_statistique.pdf); Depuis son adoption en février 2009 à juin 2013, la Charte Africaine de la Statistique a été signée par 28 pays sur 54 Etats membres ; et en 2012, 6 pays l'ont ratifiée et déposé les instruments de ratification. La Charte Africaine de la Statistique entrera en vigueur 30 jours après le dépôt des instruments de ratification de 15 Etats membres

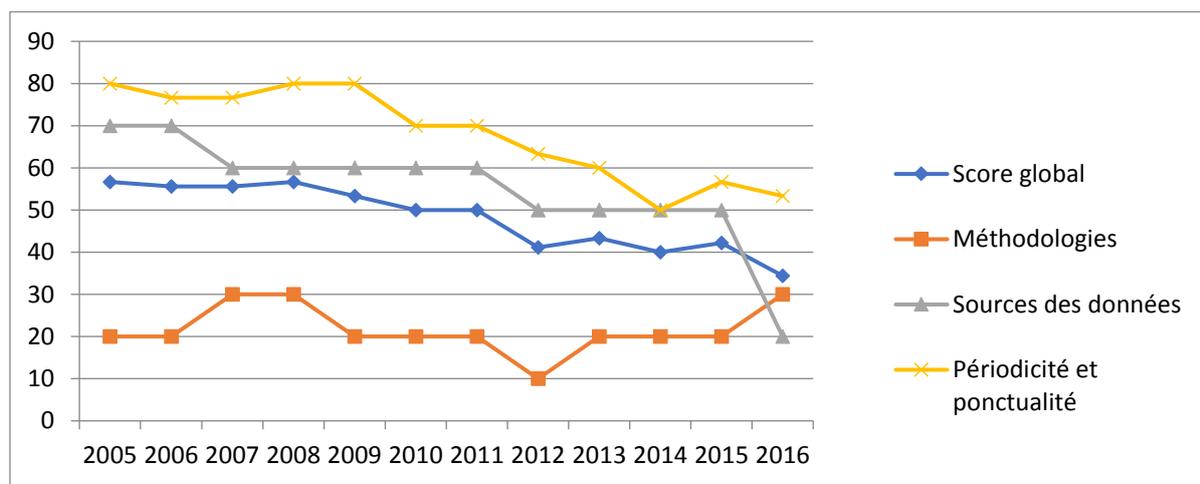
<sup>63</sup> Bureau Statistique des Nations Unies (DAES), Principes fondamentaux de la statistique officielle, (préambule révisé en 2013) ; <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-F.pdf>



plate-forme Open Data for Africa soutenue par la Banque africaine de développement<sup>64</sup>, quoique la diffusion de données par l'INSEED ou les autres composantes du SSN se limite à un nombre réduit de domaines statistiques.

La capacité statistique de l'Union des Comores est faible au regard de l'indicateur fourni par la Banque Mondiale<sup>65</sup>, avec moins de 55 % sur la période 2009-2016, un score de performance en baisse par rapport à celui de la période 2005-2007. Ce niveau de performance résulte d'une faiblesse des ressources humaines et financières pour la mise œuvre du plan d'actions de la SNDS 2008-2014, surtout les ressources propres de l'Etat utilisées dans les principaux dispositifs statistiques, compensée parfois par la disponibilité des données obtenues principalement par voie d'enquêtes.

**Graphique 17: Evolution de l'Indicateur de capacité statistique pour l'Union des Comores- 2005-2016 (%)**



Source: Banque Mondiale, Bulletin Board of Statistical capacity, <http://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/SCIdashboard.aspx>

Pour assurer le développement progressif du SSN et relever les défis et enjeux de la statistique publique, le Gouvernement a adopté le Schéma National Directeur de la Statistique (SNDS 2015- 2019) de manière à l'aligner sur la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D 2018-2021) et afin de contribuer à matérialiser la vision du Gouvernement de l'Union des Comores.

La révision de la SCA2D et son alignement sur les ODD priorisés permet d'articuler le cadre de suivi de la SCA2D à celui des ODD. L'enjeu central reste la définition d'un cadre de suivi et de revue ouvert, transparent et inclusif de l'agenda. **Le cadre de suivi des engagements post-2015 doit être universel, volontaire et non sélectif, construit sur les mécanismes existants de revue.**

Les résultats du RGPH en 2017-18 permettront d'actualiser les bases de données actuelles utilisées avec des données démographiques réelles et d'hypothèses solides dans le contexte des ODD. L'enquête de référence pour renseigner la baseline des indicateurs ODD sera l'occasion d'élargir les capacités nationales de suivi des indicateurs de la SCA2D.

## 5.1. UNE STRATEGIE DE FINANCEMENT PAS CLAIREMENT DEFINIE

Une politique de financement stratégique se fonde sur les résultats de développement à atteindre déclinés par la vision, une estimation des coûts et des types d'investissements nécessaires pour leur réalisation et

<sup>64</sup><http://comoros.opendataforafrica.org/>

<sup>65</sup> Source : <http://data.worldbank.org/data-catalog/data-on-statistical-capacity>. La Banque Mondiale a développé des Indicateurs de Capacité Statistique (SCI) à partir de métadonnées disponibles, provenant des Nations-Unies, de l'Unesco, de l'OMS, du FMI, et des services de la Banque Mondiale. Ces indicateurs sont assimilables à des indicateurs de performance qui n'intègrent notamment pas les aspects de capacités institutionnelles du SSN



offre des orientations sur le long terme en indiquant les politiques de financement opérationnelles qui visent à mobiliser des investissements à partir de chaque type de financement.

La SCA2D révisée décline des perspectives de financement suivant les hypothèses de son cadrage macroéconomique. Le cadrage macroéconomique et budgétaire suivant le scénario volontariste permet de dégager un schéma de financement de la SCA2D 2018-2021 au coût de 831,8 milliards KMF selon le tableau 10 ci-dessous :

*Tableau 10: Schéma de financement de la SCA2D 2018-2021, PAP de 831,8 (en millions KMF)*

	Budget National	PTF et PPP	Acquis	A rechercher	Total
<b>Axe 1</b>	71 858	111 626	183 484	315 066	499 580
<b>Axe 2</b>	60 670	20 430	81 100	148 844	229 944
<b>Axe 3</b>	42 960	27 410	70 370	31 950	102 320
<b>TOTAL</b>	175 488	159 466	334 954	495 860	831 844

Source : SCA2D 2018-21

Le gap de financement dans ce scénario du meilleur des mondes est de plus 495 milliards KMF. **Des pistes de financement sont avancées dans la SCA2D mais pas véritablement de stratégie de financement cohérente, coordonnée, articulée et couvrant l'ensemble des sources de financement du développement des Comores.** Ainsi, la SCA2D préconise :

- de développer le Partenariat Public-Privé pour financer principalement le développement des infrastructures dans les domaines des transports, du commerce et l'hôtellerie ;
- d'élaborer une nouvelle politique de l'aide, dont les objectifs seront: (i) mobiliser les ressources financières et techniques importantes afin d'accroître les infrastructures physiques, fournir des appuis adéquats aux secteurs porteurs de croissance, renforcer les institutions et promouvoir la bonne gouvernance et le développement humain ; (ii) favoriser l'utilisation efficace de l'assistance technique et valoriser l'expertise nationale ; (iii) engager de nouvelles formes de partenariat entre acteurs publics et privés, en y associant intimement les entreprises privées, les PME, les collectivités locales, la société civile, les ONG et la diaspora ; et (iv) instaurer un dialogue fécond et durable entre l'Union des Comores et ses partenaires au développement.
- D'identifier de nouveaux partenariats au niveau des pays du Sud-Est Asiatique et d'Amérique Latine.

Et pourtant, le Gouvernement dispose de nombreux documents de stratégie de mobilisation de ressources internes et de Partenariat (2015-2019) et de coopération au développement qui mériteraient d'être davantage exploités.

L'élaboration d'une stratégie de financement du développement partant de l'analyse du cadre de financement intégré du développement (CFID) permettrait de développer une approche systématique qui couvrirait l'ensemble des efforts à mener pour optimiser les potentialités de financement public et privé, national et international. L'articulation entre les réformes pour mobiliser les ressources internes et la stratégie de développement du système financier et bancaire pour optimiser le financement privé du développement économique fait autant défaut que le développement d'une vision cohérente de mobilisation des financements publics internationaux, de développement d'une diplomatie stratégique, articulée à une stratégie d'attraction des investissements directs étrangers.



## 5.2. DES MECANISMES OPERATIONNELS DE FINANCEMENT A MODERNISER

---

La mise en œuvre concrète de la stratégie de financement du développement des Comores passe par une série de politiques opérationnelles. Ces politiques de financement opérationnelles sont généralement représentées par des cadres budgétaires annuels et à moyen terme (CBMT, CDMT, BIP) pour la gestion des finances publiques. Leur objectif est de mobiliser et inciter les investissements par d'autres acteurs.

*Des politiques de financement spécifiques.* Les Comores fonctionnent en mode budget de moyens. En effet, la programmation des dépenses repose davantage sur la reconduction des dépenses courantes que sur une réelle priorisation des dépenses publiques. Elle s'effectue généralement sur la base de projets ou de financements disponibles, y compris les projets « suggérés » par les bailleurs. La budgétisation des dépenses se fonde sur l'ajustement annuel de chaque catégorie économique des dépenses courantes (surtout en fonction des salaires), et de l'insertion des projets prioritaires dont le financement est déjà identifié.

Par ailleurs, la mission a observé une véritable rupture dans la programmation budgétaire, malgré les efforts des Comores pour mettre en œuvre un plan de réformes de la fiscalité de l'État (mobilisation des recettes intérieures, rationalisation et élargissement de l'assiette, amélioration de l'administration fiscale) en 2017 et 2018. Ainsi, une forte sous exécution des recettes en 2017 peut être notée par rapport aux objectifs de la loi de finances pour différentes raisons. Les objectifs de recettes domestiques de la loi de finances 2017 ont été trop fortement relevés par rapport aux réalisations de l'année 2016. Seulement 37 milliards de recettes ont été réalisés en 2016, le passage à un objectif très volontaristes de 81 milliards constituent un gap trop important à franchir en une seule année. La réalisation de cette performance supposerait que le taux de pression fiscale (recettes fiscales / PIB) fasse plus que doubler en une seule année. Les spécialistes estiment qu'une amélioration du taux de pression fiscale de 1.5 point de PIB en une seule année constitue déjà une performance exceptionnelle. Si un taux de pression de 20% ne constitue pas en soi un objectif irréalisable à moyen long terme dans un contexte insulaire, sa réalisation demande toutefois du temps et des réformes fiscales et douanières en profondeur qui ne se limitent pas à désignation de nouveaux responsables. Les réformes qui visent à améliorer les performances des administrations de recettes ne sont que très faiblement mises en place. Tant à l'AGID qu'aux douanes, les nombreuses recommandations des rapports d'assistance techniques ne sont que très partiellement mises en œuvre tant aux plans organisationnel que fonctionnel et les capacités de ces administrations demeurent extrêmement faibles. Le renforcement de leurs capacités prendrait du temps et devrait s'inscrire dans un plan de formation cohérent. Enfin, il convient de souligner la très forte résistance au changement qui existe au sein des administrations fiscales. L'échec rencontré par les propositions émises pour l'AGID par le cabinet C2D dans le cadre du projet PRCI de la BAD en constitue une illustration. En tout état de cause, la mise en place effective des réformes ne se traduirait que par une amélioration progressive des performances de recettes. Il est à signaler aussi le trop grand optimisme escompté des recettes des îles ou des recettes non fiscales sur la base d'aucune mesure mise en œuvre.

Par ailleurs, l'analyse de la qualité du programme d'investissement public (PIP) montre peu ou pas de projets bancables prêt à démarrer ; n'identifie pas des programmes/projets en quête de financement pour orienter la mobilisation des ressources ; ne prend pas encore en compte des programmes d'investissement s'étalant sur plus d'une année.

La mission note les efforts pour changer cette situation, à travers le renforcement des capacités de la conception des projets à l'ANACEP. L'EFD entend promouvoir les efforts du CGP pour préparer un PIP annuel et le transformer en PTIP ainsi que la mise en place de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) d'ici 2020.



**L'EFD encouragera le Gouvernement à adopter l'approche programme pour les secteurs en prenant pour modèle de fonctionnement du secteur de la santé, de l'éducation, des transports par exemple qui sont dotés d'une politique de financement.**

De même, la maîtrise de plusieurs outils informatiques de financement du développement par les structures responsables, dont la Plateforme de Gestion de l'Aide (DAD) au CGP, le Commonwealth Debt Recording and Management System (CS-DRMS) à la Dette, le SYDONIA aux Douanes, et des systèmes au Trésor, montre la capacité du pays à adopter des systèmes modernes d'information financière. Le Gouvernement gagnerait à interconnecter tous ces systèmes dans un système intégré de gestion financière et de production de rapports trimestriels. Un tel système favoriserait la mobilisation des financements, leur alignement et leur prévisibilité.

*De la décentralisation budgétaire.* La loi n°11-005 relative à la décentralisation en Union des Comores, promulguée par le décret n°11-147 du 21 juillet 2011, fait de la commune la collectivité territoriale de base. Elle identifie deux catégories de ressources pour le financement des communes, à savoir les ressources ordinaires, constituées des ressources propres de la commune et de la dotation globale de fonctionnement alloué par l'Etat, et les ressources extraordinaires, constituées de dotation globale d'équipement, des subventions, des fonds de concours, des produits de cessions des biens meubles et immeubles, des emprunts et des dons et legs. Les ressources propres sont globalement constituées des rémunérations des prestations de services, des taxes et droits locaux, des impôts locaux, des produits financiers autorisés par la loi, des ristournes du budget général de l'Etat, des recettes diverses et imprévues et des recettes et des contributions diverses à l'occasion des mariages et des activités associatives ou sportives. Les impôts locaux sont des impôts directs qui regroupent l'impôt foncier sur les propriétés bâties acquitté par les propriétaires des bâtiments, l'impôt foncier sur les propriétés non bâties acquitté par les propriétaires des domaines non bâtis, de la taxe d'habitation acquittée par les familles sur la base de la surface et du confort du logement, qu'elles en soient propriétaire, locataires ou affectataires, de la taxe sur les activités, acquittée par les entreprises et des patentes et licences liées à l'autorisations d'une activité économique. Les dotations globales de fonctionnement et d'équipement devraient être régies en principe par une loi qui doit fixer leurs règles de calcul, modalités de répartition, ainsi que les conditions de leur évolution.

Cependant, l'étroitesse des revenus fiscaux de l'Etat pose la question de la capacité financière de l'Etat à assurer le versement de ces diverses dotations. De plus, la superposition de trois niveaux de compétence fiscale pourrait aggraver les inefficiences du système actuel entre les entités insulaires et l'Etat.

Pour l'heure, les communes comoriennes n'ont ni le personnel, ni les moyens matériels et juridique nécessaires pour effectuer les opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement qui caractérisent le fonctionnement d'une chaîne fiscale.

Un approfondissement de la décentralisation et notamment du transfert de compétences pour, d'une part, donner aux communes rurales la possibilité de ralentir l'exode rural en renforçant leur attractivité et, d'autre part, donner aux communes urbaines la capacité de gérer les besoins liés à la rapidité de l'urbanisation semble indispensable.

Le transfert des compétences en matière d'état civil vers les 54 communes des Comores entamé depuis 2015 n'a pas été accompagné du transfert de ressources propres aux communes et de transfert de compétences.

Aussi, la décentralisation budgétaire reste à faire. En effet, *en 2017, la Loi de finances prévoyait une dotation aux communes de 19 milliards de francs comoriens. Cependant, seule une dotation de 2 000 euros (environ 1 million KMF) par commune aurait été versée et elle aurait été affectée au versement d'indemnités aux élus. Il s'agirait de la seule dotation versée aux communes depuis 2015 après une subvention initiale de 10 000 euros (environ 5 million KMF) destinée à financer l'achat d'un véhicule<sup>66</sup>.*

<sup>66</sup> Voir Profil pays, UNECA 2017



Ainsi, le développement local serait davantage soutenu par les transferts de fonds de la diaspora que par l'administration ou les investissements publics.

L'EFD recommande d'approfondir le processus de décentralisation au regard de la nouvelle constitution adoptée en 2018 qui supprime l'essentiel des compétences des gouverneurs insulaires et d'améliorer la dévolution des compétences pour une mise en œuvre cohérente, juste et équitable favorisant le développement des capacités et compétences locales et une gestion et allocation des ressources rationalisées.

## 6. DES PROCESSUS PARTICIPATIFS ET DE DIALOGUES INSTABLES

---

Des mécanismes de redevabilité et de dialogue solides renforcent la confiance nécessaire pour mobiliser les contributions des parties prenantes extérieures au gouvernement, s'assurent que les politiques de financement sont conçues et exécutées efficacement et garantissent une participation de la voix citoyenne, de la société civile, des entreprises, des PTF et des autres acteurs du développement.

*Le cadre institutionnel de redevabilité et de dialogue nécessite d'être consolidé pour renforcer la confiance et mobiliser les contributions de toutes les parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. Les dispositifs de suivi-évaluation des différents cadres successifs de planification ont été partiellement opérationnels, tant sur le plan institutionnel que sur le plan technique. La coordination entre le CGP, les PTFs et les ministères sectoriels reste faible. Les outils de suivi-évaluation ont été rarement mis en place. Les capacités demeurent faibles. Le système d'information pour le suivi de l'exécution des programmes prioritaires n'a pas été développé. Les rapports de performance ou d'avancement, lorsqu'ils existent, sont de qualité variable. Les enquêtes sur les conditions de vie des ménages et la pauvreté accusent un retard.*

Pour relever ces défis, un nouveau système de suivi-évaluation adossé à l'architecture gouvernementale et aux ODD a été proposé dans la nouvelle SCA2D. Cependant, le dialogue formel public-privé n'est plus effectif depuis 2015 et ce, malgré les relances réitérées par le secteur privé. La société civile est présente et volontaire mais sa capacité est faible et elle reste à fédérer. La Commission parlementaire est peu associée au processus et suivi de la SCA2D. Enfin, le faible niveau de dialogue autour des interventions des PTF se traduit par un faible niveau d'absorption (stratégie d'intervention UE-AFD mise à mal) des ressources et des tensions récurrentes avec les partenaires sur l'exécution de leur portefeuille d'interventions. Pourtant la demande de dialogue par le groupe de partenaires techniques et financiers et par le secteur privé reste à satisfaire pour renforcer et pérenniser le cadre d'accompagnement pour le suivi de l'exécution des politiques publiques, du budget, pour la coordination de l'aide et pour définir une stratégie de promotion du secteur privé. Il convient de renforcer les flux d'informations au sein du Gouvernement et envers le Parlement et le public, et de renforcer les forums de concertation avec les PTF, le secteur privé et la société civile, pour l'atteinte des objectifs de la SCA2D. Il convient de renforcer l'ancrage institutionnel des cadres de partenariats généralement situés au niveau de la superstructure politique pour promouvoir la participation des acteurs privés à la conception, la mise en œuvre et la révision des politiques visant à influencer le financement privé.

**L'EFD tachera d'apporter des pistes pour renforcer le cadre institutionnel de concertation gouvernement-PTF avec une inclusion plus forte du Parlement, du secteur privé et de la société civile et consolider la coordination opérationnelle afin d'améliorer le niveau d'absorption et promouvoir un dialogue politique de haut-niveau pour mobiliser le financement du développement du Comores**



## 7. RECOMMANDATION POUR UN CADRE DE FINANCEMENT NATIONAL INTEGRE POUR LES COMORES

Les recommandations sont regroupées sous forme d'un tableau différenciant les rubriques portant sur les Finances publiques, la Coopération au développement, les financements public et privé, national et international.

**Tableau 11 : Recommandations**

Observation	Initiative	Période	Entité responsable
<b>FINANCES PUBLIQUES</b>			
<b>Fragmentation dans l'administration des recettes</b>	Renforcement du pouvoir et des équipes de la douane et de l'AGID dans les îles.	Court Terme	Ministère des Finances et du Budget
	Centraliser l'autorité fiscale et mettre en place une gestion concertée des finances publiques entre Union et îles.	Court Terme	Ministère des Finances et du Budget
	Interconnecter les systèmes existants (SYDONIA, DAD Comores, Common Wealth Debt recording system, systèmes du Trésor public) afin de permettre la gestion intégrée et la production de rapports réguliers	Moyen Terme	Ministère des Finances et du Budget ; CGP
	Poursuivre les efforts en cours pour renforcer des capacités de l'AGID et des services de la douane (informatisation des données et télédéclaration, protocole de collaboration entre les deux services, renforcement du système NIF)	Moyen terme	Ministère des Finances et du Budget
<b>Faible niveau et évolutions des recettes fiscales</b>	Assurer l'intégrité du registre des contribuables ; Mettre en place une gestion efficace du risque ; Organiser la délivrance des déclarations fiscales dans les délais ; Garantir le paiement des impôts dans les délais ; Règlement efficace des contentieux fiscaux	CT	AGID
	Mise en place de taxes innovantes (p.ex. taxation de transactions financières, de téléphones portables) et d'un système de coopération régionale autour des accords de pêche.	Moyen terme	Ministère des Finances et du Budget ; MAE
	Evaluer le potentiel fiscal des secteurs à fort potentiel économique (agriculture, immobilier, etc.) et favoriser leur développement.	CT	Ministère des Finances et du Budget ; CGP
	Évaluer l'impact des traités de libre échange commercial.	CT	MFB
	Adapter le cadre légal mettant en place des exonérations fiscales en fonction de leur plus-value au niveau de l'attraction d'investissements.	CT	MFB
	Améliorer la gestion des entreprises publiques afin de réaliser pleinement le potentiel de leurs contributions aux recettes publiques.	CT	MFB ; CGP
<b>Inadéquation entre recettes et</b>	Accroître la crédibilité du budget à travers une estimation réaliste des recettes et un renforcement de la chaîne PPBSE.	CT	MFB



<b>dépenses budgétaires</b>	Adresser l'opacité du système fiscale en appliquant clairement la législation fiscale	CT	MFB
<b>Absence d'un marché intérieur pour émettre des bons de trésor ou autres titres pour financer le secteur public</b>	Finaliser le cadre juridique et réglementaire qui encadre l'émission future des bons de trésor par la BCC.	MT	BCC
	Favoriser la création d'un marché monétaire et faire avancer l'élargissement du système afin de permettre au Trésor comorien d'émettre des titres.	MT	BCC
	Restructurer la SNPSF	CT	MFB
<b>COOPERATION INTERNATIONALE</b>			
<b>Les fonds des PTF représentent une partie importante des investissements comoriens, mais il y a un manque de gestion harmonisée et pluriannuelle</b>	Engager de nouveaux partenaires bilatéraux de façon stratégique sur les priorités du PAP (p.ex. bailleurs qui contribuent actuellement seulement au niveau OCDE ; Millenium Challenge Corporation)	MT	CGP, MAE, Ministre de l'Economie
	Relancer la stratégie de coopération au développement et finaliser les textes portant mise en place du dispositif institutionnel de suivi et évaluation de la SCA2D-	CT	CGP
	Encourager la participation de partenaires de Coopération Sud Sud (CSS) dans les Groupes thématiques de dialogue	CT	CGP
	Renforcer la capacité d'absorption et le système de passation des marchés afin d'améliorer l'utilisation des systèmes nationaux, l'appropriation par les ministères (p.ex. en renforçant les visites/consultations des chargés de projet aux ministères) et les délais de décaissement.	CT	CGP, MFB, SGG
	Prioriser les décaissements qui peuvent accroître les capacités d'absorption et renforcer les systèmes nationaux.	CT	CGP, SGG, MFB
	Harmoniser les statistiques sur les projets à financer pour mieux aligner les financements sur toutes les axes de la stratégie nationale et du budget en temps réel.	MT	CGP, INSEED, MFB
	Alléger les procédures des PTF et orienter davantage de marchés sur les entreprises nationales ; Limiter l'aide liée (de façon formelle ou informelle) et l'assistance technique extérieure.	MT	SGG, MFB, CGP
	Élargir la base des PTF qui reportent leurs décaissements, notamment au niveau des partenaires CSS africains.	CT	CGP, MFB
	Cibler stratégiquement l'attraction de fonds APD susceptibles de contribuer à la mobilisation des ressources domestiques et des investissements	MT	CGP ; MFB
<b>La DAD Comores continue à augmenter la fiabilité de ses données, mais ne capte qu'une partie des financements des PTF ; L'outil</b>	Évaluer le potentiel d'élargir la base de données à des IDE et aux ODD.	CT	CGP
	Relier le système à l'ensemble du cycle de gestion des finances publiques.	CT	CGP ; MFB



<b>numérique n'est pas fonctionnel</b>			
<b>Malgré l'accès aux financements pour le climat depuis 2000, il existe encore une importante marge de manœuvre pour accroître l'accès à ces fonds</b>	Renforcer les mécanismes institutionnels et de planification budgétaire afin de permettre à des institutions comoriennes d'obtenir le statut d'organisation intermédiaire (p.ex. Programme « Readiness » en cours au niveau MEAPE).	MT	SGG ; CGP ; ministères sectoriels
	Renforcer le dialogue intersectorielle et l'intégration de la problématique environnementale en tant que sujet transversal afin de tenir compte des répercussions du changement climatique sur les ressources internes.	CT	SGG ; CGP ; ministères sectoriels
	Profiter du potentiel des importants retours sur investissement vert (p.ex. géothermie et autres énergies alternatives qui peuvent remplacer les importations de diesel).	MT	Ministères de l'environnement et de l'énergie
	Explorer d'autres niches de financement comme les fonds fiduciaire environnement au niveau national.	MT	BCC, Ministères, MFB
	Encourager la contribution de bailleurs aux fonds existants (Urgence catastrophe ; financement pérenne des aires protégés) pour permettre des interventions à large échelle/impact significatif.	CT	CGP, SGG
<b>Risque de surendettement considéré comme modéré, mais la situation reste fragile</b>	Faciliter l'accès au crédit pour que l'État puisse financer les objectifs fixés tout en assurant la soutenabilité de tout nouvel emprunt.	CT	CGP ; MFB ; SGG
	Privilégier des prêts concessionnels et les limiter aux projets les plus prioritaires et transformatrices (p.ex. infrastructures)	CT	CGP ; MFB ; SGG
	Appliquer les réformes prévues pour l'améliorer la chaîne de gestion des finances publiques et éviter tout risque de surendettement.	CT	CGP ; MFB ; SGG
	Respect des procédures d'endettement et mise en place d'un mécanisme d'enregistrement complet des engagements de l'Etat au titre des PPP, du financement privé et des partenaires non traditionnels	CT	MFB ; SGG ; CGP
<b>FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ COMORIEN</b>			
<b>Le pays fait face à un grand déficit commercial et les activités de transformations des produits comoriens sont quasi inexistantes</b>	Renforcer des activités de production et de transformation des produits avant exportation (p.ex. poudre de vanille).	CT	SGG ; Ministères
	Explorer le plein potentiel des protocoles SADC tout en faisant une évaluation au cas par cas de leur impact sur les revenus douaniers.	CT	Ministère du commerce
	Finaliser le processus d'adhésion à l'OMC	CT	Ministère du commerce
	Réglementer les bureaux d'échange informels – qui sont en plein essor - pour éviter des problèmes au niveau des liquidités disponibles pour les importations.	CT	BCC
<b>Malgré un fort potentiel pour de nouveaux</b>	Éviter la multiplication des évaluations et doter le diagnostic du Secteur Privé de Janvier 2018 d'une stratégie de mise en œuvre réaliste.	CT	CGP, SGG ; Ministère de l'Economie et



<b>investissements, l'environnement des affaires rend difficile l'investissement du secteur privé comorien dans le secteur productif</b>	Appuyer la meilleure structuration du SP comorien afin de se constituer en véritable interlocuteur des pouvoirs publics.	CT	des investissements CGP, SGG ; Ministère de l'Economie et des investissements
	Adresser les obstacles juridiques et financières afin de débloquent une véritable offre de crédits productifs et à long terme.	MT	BCC, CGP, SGG ; Ministère de l'Economie et des investissements
	Développer et/ou améliorer les infrastructures économiques (énergie, transport, télécommunications) et l'accès au foncier aménagé.	MT	CGP, SGG ; Ministère de l'Economie et des investissements
<b>L'offre financière des banques traditionnelles reste inadéquate – largement concentrée sur des prêts à courte durée, de consommation et à gage</b>	Définir une stratégie de développement du secteur financier et du capital (fonds de retraite, assureurs, banques d'investissement, capital risque ou crédit-bail).	MT	BCC, MFB, Ministère de l'économie et des investissements
	Augmenter les dépôts à long terme de l'État, notamment en mobilisation de l'épargne des Comoriens.	MT	MFB, BCC
	Renforcer la sécurité juridique des banques comoriennes et adresser le fléau des créances douteuses.	CT	BCC ; MFB
	Renforcer les régulations du secteur bancaire et celui des assurances pour favoriser le développement d'une offre adéquate de crédits en fonction de la réalité comorienne	MT	BCC, MFB
	Mise en place d'un Mécanisme de garantie	MT	BCC
	Structurer le marché interbancaire et créer un marché monétaire	MT	BCC
	Renforcer l'APBF	CT	MFB
	Adresser obstacles à l'obtention de correspondants bancaires	CT	BCC, MFB, SGG
<b>Le secteur des microfinances est en plein essor, mais les prêts productifs restent limités</b>	Mobiliser tous les agents du système pour adresser les goulots d'étranglement au niveau de la formation, de la chaîne de valeur et des réglementations, notamment pour favoriser le recours aux prêts productifs.	CT	MFB ; BCC ; SGG
	Revoir une nouvelle réglementation de la taxation des institutions micro financières.	CT	AGID ; MFB
	Faciliter l'accès à des financements longs	MT	BCC
	Mettre en place un mécanisme centralisé de la gestion des risques et de leur traitement	MT	BCC
<b>FINANCEMENT PRIVÉ INTERNATIONAL</b>			
<b>Les IDE restent très bas et ne</b>	Mettre en place les réformes prévues pour l'amélioration de l'environnement des affaires.	CT	SGG ; CGP ; MFB



<b>contribuent aux recettes fiscales que de façon limitée</b>	Faire une évaluation approfondie du code des investissements, y compris de l'impact des exonérations prévues depuis 2007.	CT	CGP ; MFB
	Opérationnaliser le Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) tout en s'assurant que les défis auxquels la structure de coordination, existante depuis 2011, fait face soient résolus.	CT	CGP ; SGG
	Explorer des outils pour ouvrir le système financier à d'autres investisseurs (p.ex. sociétés de capital investissement, private equity, bourse, bureaux de crédits, bancassurance)	MT	BCC
	Rendre opérationnel la Société nationale des investissements (créée par décret n.17 -008/PR de 2017) afin que celle-ci puisse financer des IDE et le Secteur Privé comorien.	CT	BCC ; MFB ; CGP
	Développer l'attractivité des Comores avec la mise en place de Zones économiques spécialisées à vocation régionale ou internationale	MT	CGP ; SGG ; MFB, Min Economie et investissement
<b>Malgré le fort potentiel de plusieurs secteurs stratégiques de l'économie comorienne, de nombreux investisseurs se rétractent face à l'insécurité juridique</b>	Améliorer la sécurité juridique et suspendre les traitements aléatoires pour pleinement explorer les apports d'investisseurs intéressés.	CT	Min Justice
	Lutter contre la corruption dans le milieu judiciaire ; développer les corps de contrôle dans la justice	MT	Min Justice
<b>Les transferts de la diaspora sont significatifs, mais ces fonds ne sont pas canalisés vers des investissements publics.</b>	Renforcement du Commissariat chargé de la diaspora.	MT	MAE
	Création d'un fonds d'investissement en faveur des Comoriens de l'extérieur.	MT	BCC ; MFB ; SGG
	Mettre en place toutes les réformes liées à la bonne gouvernance (finances publiques, secteur judiciaire, etc.) afin d'établir la confiance nécessaire pour attirer ce type d'investissements.	MT	SGG ; BCC ; MFB
<b>Recours précautionneux aux Partenariats publics privés</b>	Mettre en place les structures pour opérationnaliser la loi de passation des marchés publics.	CT	MFB
	Adopter un cadre légal adéquat pour faire l'équilibre entre attraction d'investisseurs et protection du secteur privé comorien et des finances publiques.	MT	MFB ; CGP
	Utiliser de façon prudente les garanties d'État afin de prévenir les risques courants d'accumulation de dettes, de passifs conditionnels ou de projets non sollicités.	CT	SGG ; MFB
	Constituer les capacités de gestion/négociation des contrats et d'analyse des coûts & risque au sein des unités responsables.	MT	Ministères
<b>Au moins US\$ 525 millions (225</b>	Renforcer les capacités des institutions en charge de l'audit et de la lutte contre la corruption.	CT	Ministères ; SGG



<b>milliards KMF) ont été perdus entre 2004 – 2013 en tant que flux financiers illicites, notamment en lien avec le commerce international</b>	Renforcer le système budgétaire et les institutions douanières pour détecter la fraude.	CT	Douane ; MFB
	Contribuer à la coopération internationale sur la détection des fraudes fiscales et le recouvrement des actifs.	CT	MFB

## 8. CONCLUSION

## 9. ANNEXE

**Annexe 1 : Comparaison donateurs selon DAD Comores et OECD**

Agence de financement	DAD Comores		OECD QWIDS	
	Engagement (million KMF)	Décaissement (million KMF)	Décaissements (Million KMF)	Décaissements (million USD\$)
<b>BILATERAUX</b>				
Australie			100.4	0.23
Belgique			48.8	0.11
Canada			69.2	0.16
République tchèque			3.9	0.009
États Unis			625.99	1.4
France, dont	6 273.00	3 512.00	9 350.04	21.4
AFD	5 574.00	2 820.00	-	
SCAC	699.00	692.00	-	
Hongrie			0.19	0.000434
Japon			924.51	2.12
Corée du Sud			34.63	0.08
Portugal			1.44	0.003
Royaume Uni			19.03	0.04
Arabie saoudite (Fonds saoudien)	3 448.00	3 448.00	49.71	0.11385
Chine	1 000.00	907.00		



Emirates arabes unis (Fonds d'Abu Dhabi)	434.00	434.00	525.23	1.203
Koweït	1 839.00	1 839.00		
Oman (Fonds du Sultanat d'Oman)	2 176.00	364.00		
Thaïlande			13.50	0.030932
Turquie			484.63	1.11
<b>Total rée</b>		<b>14 016.00</b>	12 251.15	28.06
<b>TOTAL selon Rapport sur l'aide</b>	<b>15 171.00</b>	<b>10 504.00</b>	12 251.15	<b>28.06</b>
<b>MULTILATERAUX</b>				
Banque Mondiale (IDA)	8 903.00	7 713.00	7 330.94	16.79
Banque africaine de Développement (AfDF)	7 672.00	549.00	1 146.16	2.63
FADES	5 271.00	5 271.00	772.88	1.77
Global Alliance for Vaccines and Immunization [GAVI]			15.15	0.03
Global Environment Facility [GEF]			1 879.09	4.30
Global Fund			870.29	1.99
Banque islamique de développement [IsDB]			331.34	0.76
SNU	6 345.00	5 573.00	2 450.63	5.61
<i>IFAD</i>			130.91	0.30
<i>OIT</i>			109.44	0.25
<i>PNUD</i>	3 289.00	2 884.00	916.35	2.10
<i>UNICEF</i>	2 113.00	1 778.00	517.81	1.19
<i>OMS</i>	562.00	532.00	427.10	0.98
<i>FAO</i>	205.00	205.00	-	
<i>UNFPA</i>	176.00	174.00	349.02	0.80
Union européenne	6 000.00	3 214.00	3 941.92	9.03
<b>Total</b>		<b>22 320.00</b>	18 738.40	
<b>Total rapport sur l'aide</b>	<b>34 193.00</b>	<b>33 955.00</b>	18 738.40	42.92
<b>TOTAL BI- ET MULTILATÉRAL</b>	<b>49 364.00</b>	<b>44 459.00</b>	30 989.56	70.98