

COMORES

2017

Alassane DIABATE / a.diabate@afdb.org
El Hadji Ndji Mamadou FALL / El.hadji.fall@undp.org
Issa ATTOUMANE BOINA / attoumane.boinaissa@undp.org



COMORES

- La croissance économique s'est élevée à 2.1 % en 2016, en raison d'une crise de l'électricité persistante, mais les efforts du nouveau gouvernement pour la résoudre et assainir les finances publiques laissent présager d'une croissance de 3.4 % en 2017 et 4.1 % en 2018.
- Les élections de 2016 ont débouché sur une alternance politique, avec l'élection d'un nouveau président et des gouverneurs des trois îles de l'archipel, tous issus de l'opposition.
- Avec une base économique très étroite et une prédominance du secteur informel, les Comores restent faiblement industrialisées (10 % du PIB) et envisagent de se doter d'une stratégie en ce sens, dans un cadre régional.

Vue d'ensemble

L'année 2016 a été marquée par une légère reprise de la croissance à 2.1 % (un niveau inférieur à la croissance démographique, 2.4 %), contre 1 % en 2015. La croissance attendue serait de 3.4 % en 2017 et 4.1 % en 2018, en raison des efforts faits par le nouveau gouvernement pour résoudre la crise d'électricité et améliorer la gestion des finances publiques. Le secteur de l'électricité a été érigé en priorité en juin 2016, et la capacité de production de la société nationale d'eau et électricité (Mamwe) renforcée. Le secteur industriel, principal moteur de la croissance, est suivi par les services et l'agriculture. Parmi les sous-secteurs les plus dynamiques figurent la pêche, l'énergie, les technologies de l'information et de la communication (TIC), ainsi que les autres services. Avec l'arrivée du deuxième opérateur téléphonique (Telma) en décembre 2016, et surtout la volonté du gouvernement de résoudre définitivement la crise d'électricité avec l'inauguration officielle d'une nouvelle centrale électrique en février 2017, les perspectives économiques pour 2017 et 2018 s'annoncent bonnes.

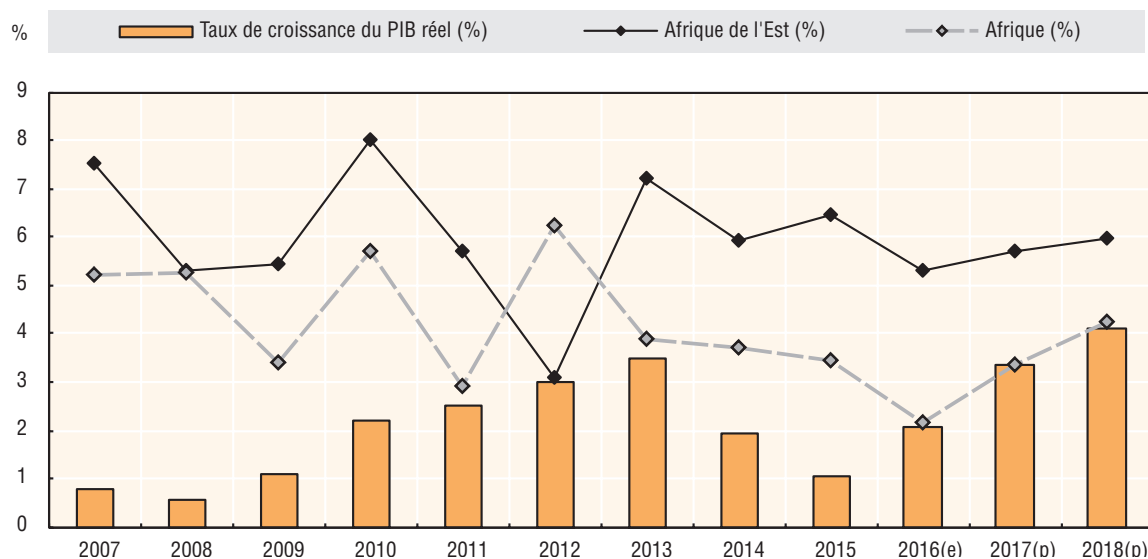
Par ailleurs, depuis sa prise de fonction en juin 2016, le nouveau gouvernement a montré sa détermination à assainir les finances publiques, en prenant des mesures rigoureuses pour réduire les effectifs de la fonction publique et mieux mobiliser les ressources fiscales intérieures en vue de financer la politique d'investissements publics. Dans la Loi de finances 2017, le gouvernement entend doubler le taux de pression fiscale à 22.1 % contre 11.1 % en 2016. Les dépenses d'investissement sont évaluées à 33.02 % du PIB en 2017 contre 14.6 % en 2015. Pour rappel, les difficultés budgétaires de ces dernières années se sont traduites par une contraction du Programme d'investissements publics (PIP), passé de 26 % à 14.6 % du PIB entre 2012 et 2015.

Le tissu industriel reste embryonnaire (moins de 10 % du PIB). Les autorités ont lancé en 2013 une stratégie visant à améliorer l'environnement des affaires, en renforçant les droits et recours des investisseurs et des créanciers, en instaurant un dialogue public-privé structuré, et en formant les entrepreneurs aux logiciels de gestion *Business Edge*. En dépit de ces efforts, le faible niveau des investissements et initiatives d'entrepreneuriat viables indique que de nombreux autres obstacles demeurent, notamment institutionnels. S'y ajoutent le coût élevé des facteurs de production, le difficile accès aux marchés, la faible gouvernance économique et le rôle de l'État dans l'activité économique.

Conscient du rôle du secteur privé dans la création d'emplois et la croissance inclusive, le gouvernement poursuit ses efforts dans l'amélioration de l'environnement des affaires, afin de promouvoir la transformation structurelle et la diversification de l'économie.



Graphique 1. Taux de croissance du PIB réel



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

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

	2015	2016(e)	2017(p)	2018(p)
Croissance du PIB réel	1.0	2.1	3.4	4.1
Croissance du PIB réel par habitant	-1.4	-0.3	1.0	1.7
Inflation	2.0	2.1	2.0	2.0
Solde budgétaire (% PIB)	4.4	-6.4	-5.8	-3.8
Compte courant (% PIB)	-1.6	-8.5	-10.0	-10.4

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

Développements récents et perspectives

La situation économique en 2016 a été marquée par l'arrivée du nouveau gouvernement issu de l'élection présidentielle de février et des gouverneurs en avril, ainsi que par des mesures volontaristes de relance de la production d'électricité et l'amélioration de la gestion des finances publiques. C'est ainsi que la croissance économique en 2016, estimée à 2.1 %, contre seulement 1 % en 2015, a été tirée essentiellement par la reprise de la production d'électricité, suite à l'engagement de sécuriser l'approvisionnement en carburant des centrales thermiques. En effet, la promesse de résoudre la crise d'électricité, qui ralentit la croissance depuis 2014, a été un facteur très déterminant dans la victoire du nouveau président. Dans la composition sectorielle de la croissance, le secteur secondaire a été le principal moteur en 2016. Le sous-secteur de l'électricité, en croissance de 12.4 % en 2016 contre -10 % en 2015, a permis de tirer toutes les autres branches industrielles (extractives, alimentaires et construction notamment). Ces dernières ont toutes enregistré une reprise d'activités conséquente. La construction se singularise avec une croissance plus forte, notamment en raison des investissements des sociétés étrangères (la nouvelle société de téléphonie Telma) et de la diaspora, qui considère l'immobilier comme le seul investissement sûr. Le secteur primaire a enregistré une croissance disparate. La pêche et l'élevage se sont montrés très dynamiques, à l'inverse du secteur agricole qui marque une



croissance faible. Enfin, les services enregistrent une croissance légère, soutenue par les TIC ainsi que le commerce, l'hôtellerie et la restauration.

Du point de vue de la demande, l'apurement des arriérés de salaires des fonctionnaires, financés par l'appui budgétaire de l'Arabie Saoudite de décembre 2015, a permis de soutenir la consommation finale des ménages et des administrations. Cette tendance s'est poursuivie durant toute l'année 2016 grâce aux efforts de mobilisation de recettes fiscales qui ont permis au gouvernement de ne pas accumuler de nouveaux arriérés de salaires. Ainsi à fin décembre 2016, tous les salaires de 2016 étaient payés. La formation brute de capital fixe a connu une reprise, grâce à des travaux d'infrastructures menés dans un contexte électoral. Contrairement aux tendances observées au cours des années antérieures, la formation brute de capital fixe, notamment de l'administration publique, a été un élément essentiel de la croissance économique en 2016.

Ces grandes tendances se confirment pour 2017 avec une augmentation réelle des puissances électriques installées qui permettront de sortir définitivement le pays de la crise énergétique en stimulant toutes les autres branches productives. Le gouvernement a tenu sa promesse en procédant à l'ouverture d'une nouvelle centrale électrique en février 2017, dotée d'une capacité suffisante pour répondre à la demande. Ainsi les secteurs secondaires et tertiaires seront les moteurs de la croissance en 2017. Par ailleurs, le lancement des activités du deuxième opérateur de téléphonie (Telma) constitue également une réelle source de croissance en 2017 avec des externalités positives sur les autres secteurs des services, notamment financiers.

Les perspectives de croissance en 2017 seront soutenues par l'éventuelle reprise du programme de coopération avec le Fonds monétaire international (FMI), un gage de retour à la bonne gestion des finances publiques et à la reprise de l'aide internationale, outre la mise en œuvre d'un ambitieux plan d'investissement quinquennal 2016-21 portant sur plus de 1 milliard de dollars. En effet, le nouveau gouvernement s'est engagé à trouver une réponse durable à la crise d'électricité et à la question de la masse salariale, deux mesures qui constituent des fondements solides pour la relance économique à moyen et long termes.

Du point de vue de la demande, la consommation finale constituera le principal moteur de la croissance en 2017. Le gouvernement s'est engagé à ne plus accumuler d'arriérés de salaires, en s'appuyant à la fois sur une nouvelle politique fiscale favorable à la mobilisation des recettes intérieures et la réduction des effectifs de la fonction publique et des entreprises publiques. Aussi, la formation brute de capital du secteur privé sera soutenue en 2017, ainsi que celle du secteur public à travers d'ambitieux programmes d'investissements. Avec l'entrée sur le marché du second opérateur de téléphonie mobile, les investissements des sociétés privées seront également soutenus en 2017. Les nouvelles autorités élues affichent davantage de volonté politique en termes de réformes, d'investissements publics et privés ainsi que de reprise de la coopération économique avec les institutions financières internationales, sans oublier le renforcement de la coopération avec d'autres partenaires tels que l'Arabie Saoudite, le Qatar, la Chine et la BAFD.

La perspective d'un nouveau programme avec le FMI en 2017 devrait créer les conditions favorables à la reprise de l'aide au développement, en soutien à la stratégie de croissance accélérée et de développement durable et au plan d'investissement quinquennal.

Cependant, d'importants défis attendent le gouvernement en 2017, notamment la forte augmentation des recettes intérieures qui devraient passer de 45.8 à 81.6 milliards KMF (francs comoriens). Une hypothèse très volontariste sur laquelle repose la capacité du gouvernement à assurer la subvention au fonctionnement (carburant) pour la nouvelle centrale électrique et la réalisation du programme d'investissements publics.



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

	2011	2016
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	37.1	34.1
Dont pêche	7.1	6.6
Activités extractives	1.9	2.0
Dont extraction de pétrole brut et de gaz naturel
Activités de fabrication	7.7	7.5
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	0.8	0.6
Construction	1.6	1.5
Commerce de gros et de détail; réparation de véhicules automobiles et hôtels et restaurants	18.6	18.7
Dont hôtels et restaurants
Transports, entreposage et communications	5.4	5.5
Intermédiation financière, immobilier, locations et activités de services aux entreprises	17.6	18.0
Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire	9.3	12.2
Autres services		
Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs	100.0	100.0

Source : Données des administrations nationales.

Politique macroéconomique

Politique budgétaire

Suite à la non-reconduction du programme de Facilité élargie de crédit (FEC) du FMI, depuis décembre 2013, puis la baisse des financements extérieurs, les Comores ont été confrontées à d'importantes difficultés budgétaires durant le premier semestre de l'année 2016. Ce qui avait conduit le FMI à délibérer en faveur d'un appui budgétaire. Cette option a ensuite été abandonnée suite à l'appui budgétaire de l'Arabie Saoudite accordé fin décembre 2015.

La contre-performance de (AGID) et les recrutements massifs dans le contexte électoral ont été à l'origine des tensions budgétaires enregistrées au premier semestre 2016. Le nouveau gouvernement, installé en juin 2016, a pris des mesures d'assainissement des finances publiques comprenant l'annulation des contrats signés pour le personnel de la fonction publique à compter du 1^{er} janvier 2016, en vue d'une meilleure maîtrise des dépenses et une amélioration significative des recettes publiques. Ceci a permis d'élargir l'espace budgétaire et le taux de couverture des salaires de l'administration par les recettes fiscales. Ainsi, l'année 2016 a été clôturée sans arriérés de paiement de salaires. En fin 2016, l'exécution du budget affichait une forte amélioration des recettes intérieures, en hausse de 25.1 % par rapport au premier semestre 2015, tandis que les dépenses intérieures se sont accrues de 32.4 %, accentuant le déficit primaire qui est passé de 6.8 à 9.9 milliards KMF entre fin juin 2015 et fin juin 2016.

Un effort a été fait pour intégrer le PIP dans le budget 2016, même si celui-ci reste à améliorer. Par contre, les subventions aux entreprises publiques, notamment indirectes aux sociétés d'électricité, ne sont pas totalement reflétées dans le budget. Par ailleurs, les administrations autonomes des trois îles de l'Union n'ont toujours pas adhéré au principe de l'unicité du budget et continuent de gérer en parallèle leurs ressources propres. Le budget de l'Union est élaboré selon les standards internationaux. Néanmoins, les difficultés de trésorerie très persistantes empêchent son exécution correcte, avec un pouvoir discrétionnaire important du département en charge des finances. L'opérationnalisation de la section des comptes de la Cour suprême a permis d'entamer la régularisation des lois de règlement. Le pays dispose d'une Direction nationale du contrôle financier et d'une Inspection générale des finances (IGF) qui malheureusement éprouvent d'importantes difficultés de fonctionnement pour des raisons budgétaires. Aux Comores, la qualité



de la gestion budgétaire est fortement entamée par les difficultés liées à la gestion de la masse salariale des fonctionnaires, pour laquelle le gouvernement a pris des mesures vigoureuses.

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

	2008	2013	2014	2015	2016(e)	2017(p)	2018(p)
Total recettes et dons	23.6	43.0	23.9	31.6	25.1	25.6	25.9
Recettes fiscales	10.2	12.1	11.8	11.1	11.2	11.7	12.1
Dons	10.5	27.5	9.4	15.1	8.4	8.4	8.4
Total dépenses et prêts nets (a)	26.1	25.2	24.6	27.3	31.5	31.4	29.7
Dépenses courantes	16.8	14.8	16.5	17.3	19.1	19.0	19.3
Sans intérêts	16.1	14.6	16.5	17.3	18.8	18.8	19.0
Salaires et rémunérations	8.8	7.6	8.5	9.1	9.7	9.3	9.4
Intérêt	0.7	0.2	0.1	0.0	0.2	0.2	0.2
Dépenses d'investissement	9.3	9.8	8.0	8.4	10.1	10.2	10.4
Solde primaire	-1.8	18.0	-0.6	4.4	-6.2	-5.6	-3.5
Solde global	-2.5	17.8	-0.7	4.4	-6.4	-5.8	-3.8

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

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

Politique monétaire

L'appartenance des Comores à la zone franc garantit les règles prudentielles en matière de politique monétaire. Ainsi, le taux d'inflation n'a pas dépassé 2.1 % en 2016, en raison de la baisse des prix internationaux des produits pétroliers, mais aussi la baisse des prix des produits agricoles, grâce aux performances de ce secteur, en légère croissance. En 2017, cette tendance devrait se poursuivre avec un taux d'inflation inférieur à la norme de 3 %. Depuis 2014, le taux de réserve obligatoire de la Banque centrale est resté inchangé à 15 %, contre 20 % précédemment. Au niveau de la politique monétaire, le Conseil d'administration de la Banque centrale a décidé en juillet 2016 de maintenir le niveau des réserves obligatoires à 15 %, compte tenu des perspectives de croissance modérée, de l'anticipation d'une inflation maîtrisée (2.2 % en moyenne) et de la stabilité de la liquidité bancaire.

La masse monétaire augmenterait en moyenne de 5.2 % pour atteindre 119.7 milliards KMF fin 2016, soutenue essentiellement par le crédit intérieur, plus particulièrement les crédits à l'économie. Les avoirs extérieurs nets se sont contractés, en s'établissant à 68.7 milliards KMF contre 79.4 milliards en décembre 2015, soit une baisse de 13.5 %. Cette évolution s'observe aussi bien au niveau des avoirs extérieurs nets de la Banque centrale (passés de 77.5 à 68 milliards KMF entre décembre 2015 et juin 2016) qu'au niveau des banques et établissements financiers, dont la position extérieure nette est passée sur la même période de 1.8 à 0.6 milliards KMF.

Le crédit intérieur a atteint 77.4 milliards KMF, en hausse de 20 % par rapport à décembre 2015. Cette évolution est liée à celle des créances nettes de l'administration centrale, qui sont passées d'une position débitrice de 4.3 milliards KMF à un excédent de 5 milliards KMF entre décembre 2015 et 2016. Il en est de même pour le crédit au secteur privé, qui s'est établi à 72.4 milliards KMF en 2016 contre 68.7 et 59.1 milliards respectivement en décembre 2015 et décembre 2014. Ces crédits ont été orientés pour 45.7 % aux entreprises privées et pour 47.3 % aux particuliers.

Au niveau de la qualité du portefeuille, le taux de créances douteuses est resté élevé à 20.2 % à fin septembre 2016, équivalent à 13.2 milliards KMF et provisionné à hauteur de 8 milliards (60.7 %) seulement. Selon la Banque centrale, cette situation pénalise la capacité de financement de l'économie par les banques. La création en 2014 d'une Centrale des risques et incidents de paiement (CDRIP) permettra dans l'avenir de mieux rationaliser la politique de crédits des banques et établissements financiers.

Coopération économique, intégration régionale et commerce

En 2016, le déficit commercial s'est établi à -26.2 % du PIB, une amélioration par rapport à 2015 (-28.5 %). Celle-ci s'explique par la hausse des exportations (3 % du PIB contre 2.9 % en 2015), composées essentiellement de cultures de rente (ylang-ylang, clous de girofle et vanille) et surtout d'une contraction des importations qui se sont établies à 29.2 % du PIB contre 31.4 % en 2015. La crise budgétaire et le contexte électoral n'ont pas permis la réalisation du PIP, principal moteur des importations. Cette dégradation se reflète également dans le compte courant qui est passé de -1.6 % en 2015 à -8.5 % en 2016, tiré par la baisse significative des transferts courants (27 % du PIB en 2015 contre 19.7 % en 2016). La dégradation des comptes extérieurs devrait se poursuivre en 2017, en raison de la reprise des importations, suite à la relance de l'économie.

Aux Comores, il n'existe aucune restriction officielle à la libre circulation et au libre établissement des personnes. Pour conforter cette position, le gouvernement comorien a adopté en décembre 2013 une loi sur la libre concurrence consacrant définitivement les principes de l'intégration régionale. Cette loi garantit les mêmes privilèges aux étrangers qu'aux nationaux. Toutefois, dans la pratique et en raison de la forte imbrication des milieux politiques et économiques et de la rareté des terres, cette liberté d'établissement est très limitée. En effet, une bonne partie de l'économie nationale est dominée par des familles rentières depuis de nombreuses années. À présent, seules les grandes firmes internationales (Lafarge, Bolloré, AGS, Telma, etc.) sont arrivées à pénétrer le marché local au prix d'âpres batailles juridiques et politiques. Pays membre de la zone franc, les Comores bénéficient à ce titre d'un environnement juridique assaini favorable à l'intégration financière régionale. C'est ainsi que les Comores ont été classées par la Banque mondiale dans la phase 2 (harmonisation) sur une échelle de trois phases (phase 1 portant sur les conditions préalables et phase 3 sur la coopération).

Tableau 4. Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	2008	2013	2014	2015	2016(e)	2017(p)	2018(p)
Balance commerciale	-31.5	-32.3	-31.4	-28.5	-26.2	-28.8	-29.3
Exportations de biens (f.o.b.)	1.7	2.9	3.8	2.9	3.0	3.4	3.7
Importations de biens (f.o.b.)	33.2	35.2	35.2	31.4	29.2	32.2	33.0
Services	-2.9	-4.6	-4.2	-0.3	-2.2	-1.5	-1.3
Revenu des facteurs	0.0	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0
Transferts courants	15.7	28.0	26.9	27.0	19.7	20.2	20.1
Solde des comptes courants	-18.7	-8.7	-8.5	-1.6	-8.5	-10.0	-10.4

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

Politique de la dette

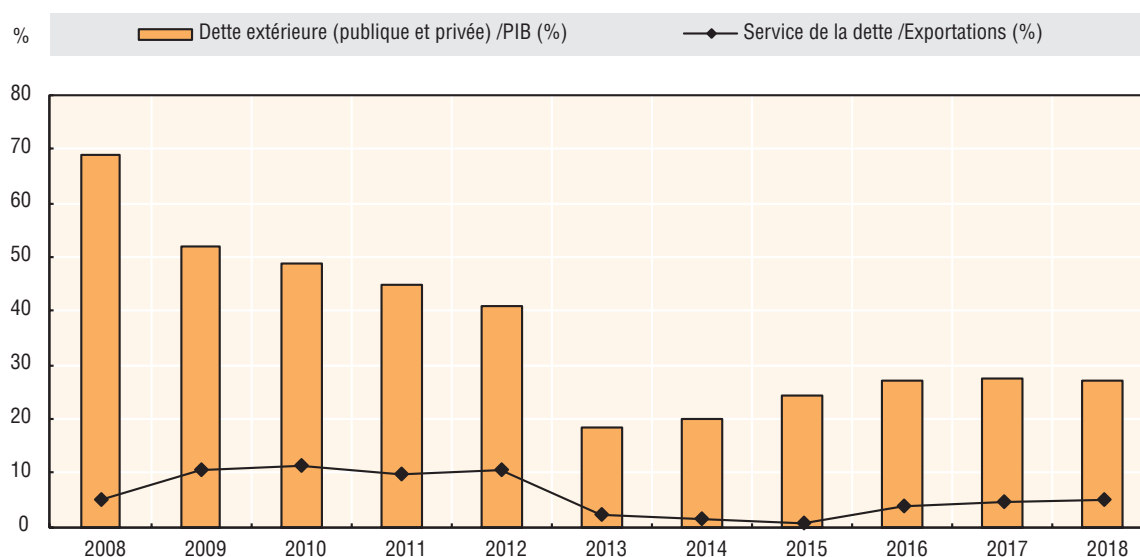
Les Comores ont atteint le point d'achèvement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) en décembre 2012, allégeant ainsi le ratio d'endettement public, passé de 40.3 % à moins de 17.5 % du PIB entre 2012 et 2015. Le service de la dette extérieure représente moins de 5 % des exportations de biens et de services. Selon le nouveau cadre récent d'analyse de viabilité de la dette du FMI, qui intègre désormais les transferts de fonds de la diaspora, les Comores sont désormais classées parmi les pays à « risque d'endettement modéré. » Toutefois, cette amélioration repose sur des hypothèses fortes rarement observées sur longue période aux Comores, comme un taux de croissance du PIB de 4 %, un taux d'inflation de 3 % et un ratio des investissements publics rapporté au PIB de 24 %.

Les Comores disposent d'une stratégie nationale de gestion de la dette, élaborée au lendemain de l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE. Cependant, le gouvernement devrait suivre avec plus de rigueur les procédures et recommandations définies dans cette stratégie et a contracté des dettes extérieures aux conditions commerciales non concessionnelles. Le FMI



classe certes les Comores dans la catégorie des « pays à risque d'endettement modéré », mais il recommande fortement aux autorités de ne recourir qu'aux dettes concessionnelles. Aussi il est à noter, l'accumulation d'arriérés de paiements sur la dette extérieure en 2016, ce qui n'a pas permis pour l'instant l'ouverture des discussions sur un nouveau programme financier avec le FMI. En effet, dans la crise de trésorerie aggravée en période électorale, les Comores n'ont pas fait du paiement du service de la dette extérieure une priorité. Les Comores disposent d'une Direction générale de la dette et d'un Comité national de la dette mais ceux-ci devraient coopérer plus étroitement avec les services du Trésor et de la Banque centrale pour un suivi rigoureux des échéances. Aussi les accords de prêts ne sont pas toujours soumis à l'approbation du Parlement, comme c'est le cas dans beaucoup de pays sous programme avec le FMI. Enfin, il faut noter que les mécanismes institutionnels ne sont pas réellement opérationnels, en raison des faibles capacités institutionnelles et humaines de l'État.

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



Source : FMI (WEO & Article IV).

Gouvernance économique et politique

Secteur privé

Le secteur privé fait face à d'importants défis qui l'empêchent de se développer, transformer structurellement l'économie et de contribuer à la diversification et la création d'emplois. Le classement général des Comores est resté au même niveau au cours des dernières années, figurant au 154^e rang sur 189 pays en 2016 dans le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, derrière le Cabo Verde (126^e), l'île Maurice (32^e) et les Seychelles (95^e). Les critères les plus faibles sont le règlement de l'insolvabilité (189 et dernier rang), l'exécution des contrats (177^e), le paiement des taxes (167^e) et la création d'entreprises (163^e). À l'inverse, il est devenu de plus en plus facile de créer une entreprise (+10 places en 2016) et d'obtenir des prêts (+19 places en 2016). En effet, la possibilité donnée aux mairies de procéder à l'enregistrement des créations d'entreprises et la création en 2014 de la CDRIP des risques sous-tendent ces progrès. Les Comores ont cependant reculé dans le raccordement à l'électricité (-6 places) et l'obtention de permis de construire (-5 places). Par ailleurs, le climat des affaires est handicapé par un déficit d'infrastructures économiques (énergie et routes), un défi majeur inscrit dans l'agenda du gouvernement.

Les Comores disposent d'un Code des investissements globalement respecté par les autorités. Les avantages fiscaux et douaniers accordés aux investisseurs sont respectés pendant la période de grâce. Le Code du travail est flexible et présente peu de contraintes pour les chefs d'entreprise. La justice reste en revanche une préoccupation majeure qui a abouti à la mise en place en 2014 de la Cour d'arbitrage pour le règlement des litiges commerciaux. Les activités sous licences sont restées les mêmes. Cependant, les monopoles ont été brisés pour de nombreux produits. Un nouveau Code des impôts transparent a été adopté et un dialogue avec le secteur privé est instauré formellement avec la mise en place d'une plateforme dédiée et consacrée par un décret présidentiel. Toutefois, le contrôle fiscal est dénoncé par les acteurs du secteur privé comme un harcèlement. L'Agence nationale pour la promotion des investissements (ANPI) continue d'être handicapée par des difficultés budgétaires qui empêchent le fonctionnement des guichets uniques de création d'entreprises. Enfin, l'Assemblée nationale a adopté en novembre 2016, le nouveau Code des douanes, aligné sur le tarif extérieur commun du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (Comesa) et la version 2017 du système harmonisé de codification douanière de l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

Secteur financier

Le système financier est assez dynamique, avec un total de ses actifs représentant 54 % du PIB. Il est dominé par des banques et des institutions de dépôt de microfinance tandis que d'autres pans du secteur financier – assurances, fonds de pension et marchés financiers – sont pratiquement inexistantes. Quatre banques à capitaux étrangers et la banque postale publique (SNPSF) représentent les deux tiers environ des actifs du système financier, et trois établissements de microfinance le troisième tiers. Le secteur se caractérise par un encours de crédit à l'économie qui a progressé à un taux annuel moyen de 21.8 % durant la décennie 2004-14. Sur la même période, l'épargne collectée a connu une progression annuelle moyenne de 12.5 %. Ainsi le ratio du crédit à l'économie par rapport au PIB est passé de 7.7 % sur la période 2001-04 à 16.4 % sur la période 2005-16.

Le crédit intérieur a atteint 77.4 milliards KMF en 2016, en hausse de 20 % par rapport à décembre 2015. En effet, l'arrivée de nouveaux opérateurs a créé un environnement concurrentiel et surtout amélioré la couverture géographique et l'interconnexion du système. Le système a connu des mutations récentes avec le développement des institutions de microfinance plus proches des populations à revenus modestes. Ces dernières représentent plus du tiers de l'épargne collectée et 30 % du financement bancaire. La mobilisation des transferts des migrants, soit 25 % du PIB en moyenne, représente un véritable potentiel de développement pour le système bancaire comorien.

Aux Comores, l'accès au crédit pour les entreprises et les particuliers reste particulièrement difficile en raison de la difficulté de mobilisation de garantie bancaire, notamment foncière, la propriété foncière étant réservée aux femmes. Toutefois, avec la création en 2014 de la CDRIP, les Comores ont réalisé d'importants progrès en gagnant 19 places au dernier classement *Doing Business* dans l'obtention des prêts (109^e, contre 128^e en 2015). En 2016, les entreprises représentaient 49.3 % des encours de crédits contre 47.4 % pour les ménages (y compris le secteur informel). Toutefois, ces chiffres cachent une forte concentration du crédit, la majorité de la population, non salariée, n'ayant pas accès aux crédits bancaires.

Face à la grande fragilité du système financier, marquée par l'importance des créances en souffrance, la Banque centrale a mis en place en 2015 la CDRIP, en collaboration avec la profession bancaire. L'objectif général est de limiter les risques de crédit et des incidents sur les moyens de paiement, d'offrir une meilleure visibilité aux établissements de crédit sur les clients et de donner à la Banque centrale des informations utiles sur le fonctionnement du système bancaire.



Gestion du secteur public, institutions et réformes

Les Comores se caractérisent encore par d'importants dysfonctionnements au niveau de l'administration, notamment la coordination entre l'administration fédérale et les trois administrations autonomes des îles qui disposent chacune de leur propre gouvernement. De ce fait, il s'avère pratiquement impossible d'avoir un état consolidé du budget de l'État, en raison de la faible motivation des pouvoirs insulaires à communiquer les informations. Exemple remarquable de cette situation : l'AGID doit toujours intégrer les recettes des îles. Certes, le gouvernement a fait certains efforts, notamment l'adoption d'une Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D 2015-19) et sa révision en cours pour l'intégration des objectifs de développements durables (ODD) et de cadres de dépenses à moyen terme pour tenter d'organiser l'administration. Dans la réalité, la concomitance des pouvoirs insulaires et d'un pouvoir central pose de sérieux défis, surtout dans un contexte de déficit de ressources humaines.

Les Comores ont mis en place un ensemble de mécanismes pour assurer l'effectivité et l'efficacité des prestations des services publics. Il existe une section des comptes à la Cour suprême, une Inspection générale des finances, la Direction nationale du contrôle financier et l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et ses services connexes. Toutefois, ces mécanismes ne garantissent toujours pas l'effectivité des dépenses aux Comores.

Dans le rapport *Doing Business* 2016, les Comores ont reculé de cinq places en matière d'octroi de permis de construire. Le droit de la propriété, très complexe, est régi à la fois par les droits musulman, coutumier et moderne, et se trouve pénalisé par l'ambiguïté dans la délimitation des pouvoirs entre les autorités insulaires et fédérales. Les Comores disposent d'un Office national de la propriété intellectuelle (ONPI) chargée de veiller à l'application correcte des lois.

Toutefois, le système judiciaire ne garantit le respect des droits de la propriété, surtout lorsque les intérêts étrangers sont en conflits avec les intérêts nationaux. Quant à la corruption, les Comores sont classées au 136^e rang en 2016 de l'Indice de transparency International. Pour rappel, le nouveau gouvernement avait décidé de supprimer la Commission de lutte contre la corruption (CLC), une décision finalement annulée par la Cour suprême.

Gestion des ressources naturelles et environnement

Dans un État insulaire affichant une densité de population de 343 habitants au kilomètre carré, la question de l'environnement demeure un grand défi. En effet, 80 % de la population vit dans les zones côtières, ce qui augmente la fragilité environnementale du pays. L'archipel s'est doté, entre 1993 et 2001, d'un cadre politique à travers l'élaboration et l'adoption d'une Politique nationale de l'environnement, d'un Plan d'action environnemental, et d'une Stratégie nationale pour la conservation et la gestion durable de la biodiversité. La politique nationale de l'environnement a été élaborée et adoptée en 1993, sur la base du *Diagnostic de l'état de l'environnement aux Comores*. Un cadre législatif et réglementaire a été mis en place avec l'adoption et la promulgation, en octobre 1994 (décret n° 94/100/PR), de la Loi cadre sur l'environnement et de quelques textes d'application portant notamment sur la création du parc marin de Mohéli, la protection des espèces et les études d'impacts environnementaux (EIE). Le pays a ratifié les trois principales conventions internationales sur la diversité biologique les changements climatiques et la lutte contre la désertification.

La gestion des déchets solides et liquides reste un défi, de même que la production d'énergie par des centrales thermiques très polluantes et la dégradation continue des berges en raison de la déforestation et de la démographie. Au deuxième trimestre 2016, le maire de Moroni, la capitale, a pris la décision d'interdire l'utilisation des déchets plastiques, une décision abandonnée dans le contexte électoral et faute de produits de substitution. Enfin, il convient de noter que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) reste un acteur majeur et appuie le gouvernement dans le cadre de la COP 21 et la COP 22.



Contexte politique

Sur le plan politique, l'année 2016 a été marquée par une alternance démocratique, à la suite des élections des gouverneurs et du président de l'Union, après les élections législatives et municipales de 2015. Malgré quelques difficultés d'ordre matériel et des tensions politiques, la paix et la stabilité sociale ont été préservées et les nouvelles autorités sont en place depuis mai 2016. La volonté de certains acteurs politiques de remettre en cause le principe constitutionnel de la présidence tournante avait un moment conduit à des tensions politiques. Finalement, la décision non-contestée de la Cour constitutionnelle de s'en tenir strictement à l'esprit de la loi fondamentale pour qualifier les candidats à l'élection présidentielle d'avril 2016 a prouvé l'enracinement des Comores dans la démocratie.

Toutefois, la persistance des rapports difficiles entre les trois îles autonomes de l'Union et la faiblesse institutionnelle des administrations fédérales par rapport à celles des îles continuent d'entraver la consolidation de l'État et la mise en œuvre efficace des politiques de développement. L'Union des Comores continue donc à faire face à un défi de cohésion politique et sociale entre les différentes composantes de sa société.

Enfin, il faut souligner que le climat politique est marqué par une cohabitation, l'ancienne majorité vaincue à la présidentielle détenant toujours la majorité au Parlement. Cette situation pourrait conduire à des tensions, comme ce fut le cas pour la Loi de finances 2017, qui a nécessité deux votes avant d'être adoptée.

Contexte social et développement humain

Développement des ressources humaines

Le dernier rapport d'évaluation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) date de 2013. Il n'a pas été possible de produire le rapport de clôture fin 2015 en raison de l'agenda électoral. Sur la base du dernier rapport de 2013, il ressort donc que les Comores ont enregistré d'importants progrès dans les cibles n° 3 (égalité des sexes et autonomisation des femmes), n° 4 (mortalité des enfants de moins de cinq ans) et n° 6 (VIH/Sida, paludisme et autres maladies), pour lesquels l'atteinte est jugée probable. Par ailleurs, pour les objectifs n° 2 (éducation primaire pour tous), l'atteinte est jugée potentiellement réalisable. À l'inverse, pour les objectifs n° 1 (extrême pauvreté), n° 7 (environnement durable) et n° 8 (partenariat mondial pour le développement), l'atteinte n'est pas jugée vraisemblable.

Les Comores sont toujours classées dans le quintile inférieur de l'Indice de développement humain (IDH) des Nations Unies, au 159^e rang sur 188 pays en 2015. Cependant, d'importants progrès ont été accomplis, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ainsi, les taux de mortalités infantile (enfants de moins de cinq ans) et juvénile ont enregistré des améliorations significatives en s'établissant respectivement à 50 pour mille en 2012. Le taux de mortalité maternelle est de 172 pour 100 000 naissances vivantes contre 517 en 1990. Le taux de prévalence du VIH/Sida ne dépasse pas 0.05 % en 2012. Tous les cas déclarés de VIH/Sida sont pris en charge pour des traitements antirétroviraux. Enfin pour le paludisme, l'objectif de 16.5 % en 2015 est atteint avec un taux de prévalence de 9 % en 2012. Ces bonnes performances ont été réalisées grâce au soutien de nombreux partenaires dont la France, l'Iran et le Qatar. Aussi faut-il signaler le financement très important par la diaspora et les communautés elles-mêmes à travers un système de recouvrement des coûts, permettant ainsi de contrebalancer le niveau relativement bas des financements publics. Dans le domaine de l'éducation, le ratio fille/garçon de 0.9 au secondaire et 1.01 au lycée s'explique par la forte influence de la diaspora comorienne, très attachée à l'éducation des filles.



À l'inverse, le taux de pauvreté s'élevait toujours à 45.6 % en 2012 contre l'objectif de 27.3 % en 2015. En raison d'une dépendance structurelle aux importations de produits alimentaires, les Comores vivent en situation d'insécurité alimentaire persistante. En effet, selon le dernier rapport sur la politique nationale de nutrition et d'alimentation de mars 2012, 84 % des ménages comoriens vivaient dans l'insécurité alimentaire et 43 % des décès d'enfants seraient dus à la malnutrition. Le taux de chômage est de 14.3 %, touchant plus les femmes (18.5 %) que les hommes (11.9 %). Chez les 20-24 ans, il atteint 24.6 % et frappe 50 % des jeunes diplômés.

Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

Aux Comores, il existe une Direction nationale de la solidarité et de la cohésion sociale. En 2014, le gouvernement s'est doté d'un document de Politique nationale de protection sociale en 2007. Les programmes de protection sociale sont à l'état embryonnaire. Dans les faits, les programmes de protection sociale en cours se réduisent aux prestations fournies par la Caisse nationale des retraites (CNR), la Caisse nationale de prévoyance sociale pour les salariés du public et du privé, les mutuelles de santé, les maigres pensions de réversion et celles versées aux handicapés. En effet, le revenu mensuel des pensions des salariés qui ont cotisé durant des décennies, à la CNR est de 25 000 KMF. Les personnes qui travaillent dans l'informel et ceux qui n'ont pas cotisé dans ces structures étatiques, notamment les agriculteurs, les pêcheurs et les artisans, ne bénéficient d'aucune prestation sociale.

Pour rappel, à la suite du Sommet de Ouagadougou en septembre 2004, le pays avait mis en place un cadre de suivi de ses recommandations à travers l'élaboration d'un Document cadre de politique nationale de l'emploi (DCPNE), actualisé et validé en mai 2013. Par ailleurs, en discussion avec les syndicats, le gouvernement réfléchit à la mise en place d'un « socle de protection sociale universelle » en vue de permettre à toutes les catégories de population de disposer d'un minimum de services essentiels et de transferts sociaux. Les groupes vulnérables et les plus pauvres seront les principaux bénéficiaires de ce service. L'atteinte des OMD aux Comores ne sera certainement pas du seul fait du gouvernement, confronté à une grave crise financière. Les transferts de la diaspora (25 % du PIB en moyenne) en soutien aux familles doivent être pris en compte pour comprendre certaines améliorations, en dépit de la faiblesse des dépenses publiques allouées aux secteurs sociaux.

Dans une décision datée de septembre 2014, le gouvernement a rendu obligatoire l'affiliation de tous les employés du secteur privé au régime de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). Par ailleurs, il est fait obligation aux employeurs d'établir un contrat de travail en conformité avec le Code du travail. Pour rappel, les Comores sont membres de l'Organisation internationale du travail (OIT). Cependant, le gouvernement n'a pas doté les structures de contrôle de moyens adéquats pour le contrôle de la mise en œuvre de ces décisions. L'instabilité institutionnelle marquée par des volontés séparatistes de l'île d'Anjouan a ralenti la ratification des principales conventions, notamment la Convention 102 relative à la sécurité sociale (norme minimum). Néanmoins, des textes majeurs régissent le droit du travail et de la sécurité sociale aux Comores.

Il faut relever que toutes ces initiatives gouvernementales ont eu des portées limitées en raison des difficultés budgétaires, qui n'ont pas permis de doter les services de moyens adéquats pour l'atteinte des objectifs.

Égalité hommes-femmes

Aux Comores, l'égalité hommes-femmes est très contrastée, en raison de la juxtaposition de deux réalités adverses. En effet, sur le plan culturel la femme dispose de la propriété foncière, est l'héritière de son père et garde la propriété familiale en cas de séparation avec son conjoint. À l'inverse, dans le droit, elle n'est pas mieux nantie notamment en termes de représentativité dans les hautes sphères de l'administration et de la politique. Le pays s'est doté d'un Document national de politique de l'équité et de l'égalité du genre, soutenu par des systèmes de crédit basés sur le



gage de bijoux, ce qui a favorisé l'accès du crédit aux femmes, notamment dans les institutions de microfinance (Meck et Sanduks), qui comptent 60 % de clientèle féminine.

D'importants progrès ont été faits dans la santé, avec un taux de mortalité maternelle passé de 517 à 172 pour 100 000 naissances vivantes entre 1990 et 2012. Dans l'éducation, le ratio filles-garçons est de 0.9 au primaire et 1.01 au secondaire. Dans le domaine de la planification familiale, en revanche, on note un léger recul avec 19 % des femmes ayant recours à une méthode contraceptive contre 21 % en 1996. Malheureusement le niveau de participation des femmes dans les sphères de décision politique reste très limité. Dans le nouveau gouvernement, les 10 postes ministériels sont occupés par des hommes et seule une femme a été nommée sur quatre postes de secrétaire d'État.

Analyse thématique : Entrepreneuriat et industrialisation aux Comores

Petit État insulaire en développement de seulement 2 234 km² pour 800 000 habitants, les Comores sont un pays faiblement industrialisé (moins de 10 % du PIB). Avec une base économique très étroite, les Comores ne disposent pas de stratégie industrielle mais entendent en adopter une, dans le cadre d'une stratégie régionale au sein du Comesa, avec une déclinaison nationale. La branche industrielle dominante demeure la production d'électricité, suivie par de petites unités fabriquant des boissons, des sacs de ciment, des eaux minérales et de l'essence d'ylang-ylang. L'industrie hôtelière complète le tissu au niveau des services, outre plusieurs unités de boulangerie et de menuiserie disséminées à travers le pays.

Le tissu économique des Comores est composé de Très petites entreprises (TPE), avec une prédominance significative de l'informel. Le nombre d'entreprises formelles est évalué à 4 900, représentant 8 000 emplois au total. Le poids de l'emploi dans l'informel, salariés ou en indépendants est écrasant, même si on considère que le sous-emploi est très répandu. La prépondérance de l'informel constitue un manque à gagner significatif pour l'État et une source de concurrence déloyale pour le secteur formel, empêchant celui-ci de s'épanouir.

Le secteur agricole (y compris pêche et élevage) regroupe 57.4 % des emplois, tandis que le secteur informel non agricole représente 16.2 % de l'emploi national, le secteur productif moderne ne représentant que 26.3 % de l'emploi national au mieux et 8.8 % dans l'hypothèse basse. L'informel, majoritaire dans l'agriculture, est également prédominant dans le tourisme. Les niveaux d'informalité sont plus élevés là où la réglementation rend le processus de création d'entreprise particulièrement onéreux.

Au-delà des défis sociaux, le surdéveloppement du secteur informel impacte sur la croissance et le développement du secteur privé, en particulier :

- la faible fiscalisation de l'informel se traduit par une sur-fiscalisation du formel ;
- la forte concurrence des produits de l'informel qui réduit la compétitivité du secteur formel soumis aux impôts et taxes.



Encadré 1. Typologie du secteur informel

Secteur informel de production fait d'unités de production gérées par des individus dont l'activité peut être plus rentable avec un minimum d'organisation formelle, mais qui demeurent dans l'informel pour plusieurs raisons dont les principales sont : l'insuffisance des moyens financiers, la lourdeur et la complexité des procédures administratives ou tout simplement l'ignorance des avantages et atouts de la formalisation.

Secteur informel de subsistance, composé de micro-commerçants, nationaux ou immigrés, disposant de faibles moyens financiers et qui constituent le relais de distribution de produits de l'exploitation traditionnelle ou artisanale, ou provenant de la contrebande.

Secteur informel frauduleux, constitué d'acteurs qui disposent d'importants moyens financiers, et qui parfois sur certains volets de leurs activités sont en règle ou formalisés, mais qui pour une raison ou une autre préfèrent exercer tout ou partie de leurs activités en marge de la légalité.

Enfin, la prolifération de l'informel contrecarre les tentatives d'organisation et de normalisation des différents secteurs. Dans le domaine du tourisme par exemple, l'image de la destination risque d'être affectée par des pratiques ou installations non formalisées. Il en est de même dans l'exportation de produits agricoles ou autres, l'absence de normes ou d'une discipline sectorielle pouvant impacter la compétitivité extérieure, en cas de produits non conformes pour accéder aux opportunités des marchés extérieurs.

Le gouvernement a entrepris depuis 2013 une stratégie visant à améliorer sensiblement l'environnement des affaires, en axant notamment ses efforts sur les indicateurs du rapport *Doing Business*, entre autres le renforcement des droits et recours des investisseurs et des créanciers et la mise en place du dialogue public-privé. En dépit de ces efforts de nombreux autres obstacles demeurent dans l'environnement des affaires : faible qualité de l'environnement administratif, légal et juridique, coût élevé de l'accès aux facteurs de production, insularité et accès difficile aux marchés d'exportation, et surtout rôle peu incitatif de l'État, avec de nombreuses entreprises publiques qui entravent les règles de marché.

En vue d'accélérer les réformes, le gouvernement a mis en place une plateforme de dialogue public-privé consacrée par un décret présidentiel. Un forum national sur le développement et la politique commerciale existe depuis 2008 et inclut des acteurs du secteur privé. Le cadre institutionnel de suivi-évaluation de la SCA2D dispose de groupes techniques sectoriels incluant des acteurs privés. C'est ainsi qu'au cours des dernières années, le cadre légal et réglementaire pour le développement du secteur privé a connu une évolution favorable avec l'adoption de nombreuses lois : Code du travail, loi portant sur le blanchiment d'argent et la lutte contre le terrorisme, loi sur la prévention et la lutte contre la corruption, loi sur l'organisation du crédit-bail, etc. Il faut également relever la création de l'ANPI, opérationnelle depuis 2008 même si elle peine toujours à réaliser ses missions faute de ressources adéquates.

Enfin l'Union des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture (UCCIA) et les chambres des îles ont vu leur gouvernance et leur position renforcées. Des partenariats ont été signés au niveau de la région (Ile de la Réunion et Mayotte) ainsi qu'avec la Commission de l'Océan Indien (COI). L'UCCIA, dans son projet de mandature 2012-15, a initié un certain nombre de programmes qui visent à faciliter et amorcer la création d'entreprise pour améliorer l'accès au crédit (Société générale de crédit-bail, Fonds de garantie communautaire), régler des litiges commerciaux et développer les projets innovants (Programme « Osez Entreprendre »).



L'ouverture du secteur bancaire à la concurrence a été un autre fait marquant avec une amélioration de la couverture géographique et du nombre de guichets. Le réseau de microfinance (Meck et Sanduk) s'est développé pour suppléer aux carences du secteur bancaire traditionnel. Autre fait marquant, la cession des parts majoritaires de l'État dans la Banque de développement des Comores (BDC) à un partenaire privé étranger.

La Loi relative à la concurrence, adoptée en 2013, intègre des dispositions anti-trust et contre la concentration. Le pays s'est engagé dans un programme d'ouverture à la concurrence du secteur bancaire et des télécommunications.

En termes de vision stratégique pour le développement industriel, les autorités visent la valorisation des cultures de rentes et des produits locaux là où il y a un avantage comparatif. Le Commissariat général au plan (CGP), qui est le principal acteur public en matière de planification, et la Direction générale de l'industrie (DGI) sont les deux acteurs leviers de la politique gouvernementale. Le secteur privé participe activement aux réflexions stratégiques en étant membre des groupes techniques sectoriels de la SCA2D, dont un dédié au secteur privé, sous l'égide de l'Agence française de développement (AFD). La plateforme de dialogue public-privé permet l'inclusion du secteur privé dans la mise en œuvre des politiques publiques. Par ailleurs, le pays dispose d'une stratégie de développement de l'entrepreneuriat féminin.

Le gouvernement a régulièrement mobilisé des ressources auprès de ses partenaires traditionnels, au titre de l'aide publique au développement et notamment en faveur du développement du secteur privé. Il a cherché au cours des dernières années à diversifier ses partenariats, notamment avec les pays du Golfe et de l'Asie.

