



**RAPPORT D'ÉVALUATION DU
FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT
DE L'UNION DES COMORES**

**DÉFIS ET OPPORTUNITÉS
POUR LE FINANCEMENT
ADÉQUAT DES ODD**





FOURNIR
LES BONNES
INFORMATIONS

À propos du rapport

Cette étude a été conduite par le Ministère des Finances et le Commissariat Général au Plan, supervisée par M. Ali Ahmed Abdérémane, Secrétaire Général du Ministère des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire, soutenue techniquement et financièrement par le PNUD.

Realisée par

Esther SHNEIDER, consultante internationale, spécialiste en politique de développement.
Salim Abdallah YOUSSEUF, Economiste planificateur, consultant national

Appui Technique

ATTOUMANI BOINA ISSA, Economiste National du PNUD
El Hadji Fall, PHD Economiste Advisor Madagascar and Comoros
YVETTE J. MAESTRONI, PNUD
Mzé Abdou MOHAMED CHANFIOU, ancien Gouverneur de la BCC

Conception Graphique et réalisation

ZIYAAD PONDOR, Rockz Comm

Crédits Photos (sauf indication spécifique)

PNUD, Union des Comores

Avertissement : Cette publication couvre la période allant jusqu'en décembre 2020. Bien que tous les efforts aient été faits pour garantir l'exactitude, la possibilité d'erreurs ou d'omissions ne peut être exclue. Tous les droits sont réservés. Toute utilisation des informations, en tout ou en partie, doit être accompagnée d'une mention du PNUD Union des Comores comme source.

© 2021 PNUD, Union des Comores

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-----------|--|---------------|
| | Résumé exécutif | 1 |
| 1. | Introduction | 1 - 16 |
| 1.1 | Contexte de l'EFD aux Comores | 1 - 20 |
| 1.2 | Le concept de l'EFD | 1 - 22 |
| 1.3 | L'EFD comme préalable pour mesurer les potentialités de financement du développement aux Comores | 1 - 20 |
| 2. | Cartographie des principaux moyens disponibles de financement de l'économie | 2 - 24 |
| 2.1 | Les financements internes publics | 2 - 26 |
| 2.1.1 | Recettes fiscales – un pic inégalé en 2016 qui n'a pas été maintenu | 2 - 27 |
| 2.1.2 | Des recettes non-fiscales souvent imprévisibles | 2 - 29 |
| 2.2 | Le financement public international | 2 - 31 |
| 2.2.1 | Aide publique au développement (APD) | 2 - 31 |
| 2.2.2 | Coopération sud-sud | 2 - 34 |
| 2.2.3 | La finance islamique | 2 - 34 |
| 2.2.4 | Financement climat | 2 - 36 |
| 2.2.5 | L'endettement public extérieur | 2 - 36 |
| 2.3 | Dette extérieure | 2 - 39 |
| 2.3 | Le financement privé domestique | 2 - 39 |
| 2.3.1 | Investissements du secteur privé comorien | 2 - 42 |
| 2.3.2 | Profil du secteur bancaire et de la microfinance | 2 - 44 |
| 2.3.3 | Profil des entreprises comoriennes | 2 - 47 |

| | | |
|------------|---|-----------------|
| 2.4 | Le financement privé international | 2 - 49 |
| 2.4.1 | Les investissements directs étrangers | 2 - 49 |
| 2.4.2 | Les partenariats public privé | 2 - 51 |
| 2.4.3 | Transferts de fonds de la diaspora | 2 - 54 |
| 2.6 | Un déficit commercial chronique | 2 - 56 |
| 2.7 | Flux financiers illicites | 2 - 60 |
| 3. | Des besoins de financement à la hauteur de l'ambition de faire des Comores un pays émergent | 3 - 61 |
| 3.1 | Un plan Comores émergent ambitieux pour porter une vision de l'émergence des comores | 3 - 61 |
| 3.2 | Les ODD au cœur de la planification du développement des Comores | 3 - 65 |
| 3.3 | Des besoins de financement du PCE aux dimensions des ODD | 3 - 69 |
| 4. | Cohérence faible et leadership incontestable au sein d'un régime présidentiel fort dans un cadre politique fragile | 4 - 71 |
| 5. | Une vision claire des résultats de développement à atteindre malgré des incohérences sur le plan opérationnel | 5 - 75 |
| 6. | Une stratégie de financement pas clairement définie | 6 - 81 |
| 7 | Des mécanismes opérationnels de financement à moderniser | 7 - 83 |
| 8. | Des processus participatifs et de dialogues instables | 8 - 86 |
| 9. | Perspectives pour la mobilisation de financements supplémentaires | 9 - 88 |
| 10. | Vers un CNFI pour mettre en œuvre les recommandations | 10 - 91 |
| 10.1 | L'impératif de sortir des chemins traditionnels pour réaliser les objectifs communs à travers le CNFI | 10 - 92 |
| 10.2 | Renforcer la cohérence institutionnelle | 10 - 93 |
| 10.3 | Une cohérence renforcée du système de planification mieux articulé à la gestion des ressources disponibles | 10 - 94 |
| 10.4 | Une stratégie de mobilisation des ressources mieux ciblée et plus intégrée | 10 - 96 |
| 10.5 | Moderniser les mécanismes opérationnels de financement | 10 - 100 |
| 10.6 | Assurer un suivi adéquat et des dialogues participatifs pour intégrer les leçons apprises | 10 - 101 |
| 11. | Une feuille de route préliminaire pour concertation entre tous les acteurs | 11 - 104 |
| 12. | Annexes | 12 - 105 |

LISTE DES ENCADRÉS

| | | |
|-------------------|---|-----------|
| Encadré 1 | Le potentiel sous-exploité des entreprises publiques | 29 |
| Encadré 2 | Le Financement Islamique | 35 |
| Encadré 3 | Des dommages au-delà du PIB | 36 |
| Encadré 4 | Allègement de la dette et nouveaux emprunts face à la COVID-19 | 41 |
| Encadré 5 | Calcul des statistiques IDE | 50 |
| Encadré 6 | Partenariats Publics Privés – bonnes pratiques | 53 |
| Encadré 8 | Des frais élevés pour l’envoi de fonds | 55 |
| Encadré 9 | Renforcer les chaînes de valeur selon le PCE 2030 | 57 |
| Encadré 10 | Office national de la Vanille | 59 |
| Encadré 11 | 10 milliards de KMF/année d’écarts de facturation aux Comores entre 2008 – 2017 selon GFI | 60 |

LISTE DES FIGURES

| | | |
|-----------------|---|-----------|
| Figure 1 | Le cadre d’analyse de l’EFD | 21 |
| Figure 2 | Décassement de l’APD par type d’aide (%) | 32 |
| Figure 3 | Répartition de l’APD par type de projet en 2016-2017 | 33 |
| Figure 4 | Dépôts et crédits bruts par catégorie (2018) | 41 |
| Figure 5 | Répartition des entreprises entre les îles | 47 |
| Figure 6 | Socles et catalyseurs du PCE | 64 |
| Figure 7 | Leviers d’accélération pour les 4 dimensions du développement durable | 66 |
| Figure 8 | Nombre de cibles prioritaires par domaines | 67 |

LISTE DES GRAPHIQUES

| | | |
|---------------------|---|-----------|
| Graphique 1 | Évolution des principaux flux financiers 2007 - 2019 (millions KMF et % PIB) | 24 |
| Graphique 2 | Évolution des recettes intérieures de l'État et dons (en millions KMF) | 27 |
| Graphique 3 | Répartition recettes fiscales (en millions KMF) | 28 |
| Graphique 4 | Aide publique au développement selon type et bailleurs 2011 – 2018 (millions KMF) | 32 |
| Graphique 5 | Encours de la dette publique et à garantie publique | 39 |
| Graphique 6 | Dette publique extérieure (en millions KMF) | 40 |
| Graphique 7 | Evolution des indicateurs en millions KMF et % | 45 |
| Graphique 8 | Chiffre d'affaires des entreprises par secteur d'activités (nombre d'entreprises avec un chiffre d'affaires correspondant) | 48 |
| Graphique 9 | Nombre de salariés par secteur d'activité (Nombre d'entreprises avec un effectif correspondant) | 48 |
| Graphique 10 | Les IDE, entrées nettes en millions KMF et % du PIB | 49 |
| Graphique 11 | Transferts de la diaspora en millions KMF et % du PIB | 54 |
| Graphique 12 | Balance commerciale et compte courant (en millions KMF et %) | 56 |
| Graphique 13 | Évolution de la composition des importations de biens en milliards KMF | 57 |
| Graphique 15 | Répartition géographique des exports/imports (%) | 58 |
| Graphique 16 | Trajectoire des principaux flux financiers comoriens comparée aux moyennes des PMA et promesses CPAD (en millions KMF) | 79 |

LISTE DES TABLEAUX

| | | |
|-------------------|---|-----------|
| Tableau 1 | Classement des Flux Financiers pour les Comores | 23 |
| Tableau 2 | Financement du PCE 2030 | 25 |
| Tableau 3 | Recettes fiscales (en millions KMF) | 27 |
| Tableau 4 | Recettes non fiscales (en millions KMF) | 29 |
| Tableau 6 | APD net par habitant (US\$ courants) | 31 |
| Tableau 7 | Allocations des principaux fonds à l'Union des Comores | 37 |
| Tableau 5 | Composition de la dette intérieure (en millions de KMF) | 30 |
| Tableau 8 | Institutions bancaires et financières (2018) | 45 |
| Tableau 9 | Les besoins de financement du PCE | 69 |
| Tableau 10 | Comores, score de fragilité, 2014 et 2017 | 73 |
| Tableau 11 | Nombre d'indicateurs retenus pour les cibles priorisées | 77 |

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|----------------|--|
| APD | Aide Publique au Développement |
| ANACEP | Agence Nationale de Conception et d'Exécution des Projets |
| BCC | Banque Centrale des Comores |
| CBMT | Cadre Budgétaire à Moyen Terme |
| CBMTGRA | Cadre de Dépense à Moyen Terme |
| CGP | Commissariat Général au Plan |
| CNFI | Cadre national de financement intégré |
| CPAN | Comité de Pilotage des Assises Nationales |
| CPAD | Conférence des partenaires au développement |
| DFA | Development Finance Assessment |
| EFD | Évaluation du Financement du Développement |
| EUR | Euro |
| KMF | Franc comorien |
| IDE | Investissements directs étrangers |
| IDH | Indice de Développement Humain |
| INSEED | Institut National de la Statistique et des Etudes Démographiques |
| IPPTE | Initiative Pays Pauvres Très Endettés |
| LDF | Loi De Finances |
| MAPS | Mainstreaming Acceleration Policy Support |
| OCDE | Organisation de Coopération et de Développement économiques |
| ODD | Objectifs de Développement Durable |
| PCE | Plan Comores Emergent |
| PED | Pays en développement |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PMA | Pays moins avancés |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PPP | Partenariat Public-privé |
| SNPSF | Société Nationale des Poste et des Services Financiers |
| USD | Dollar américain |

PREFACE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Ce résumé exécutif constitue une synthèse de l'Évaluation du Financement du Développement aux Comores. Cet exercice particulièrement utile, consiste à évaluer la pertinence et les capacités des institutions politiques et les stratégies du pays pour mobiliser les ressources publiques et privées, nationales et internationales, nécessaires à la réalisation des objectifs nationaux de développement et les objectifs de développement durable (ODD).

Ce document présente une cartographie des financements internes (fiscalité, endettement public, financements du secteur privé, etc.) et des financements externes (transferts d'argent de la diaspora, aide au développement, investissements directs étrangers, capital investissement, endettement, etc..) et il évalue les capacités d'élargissement des sources de financement. En outre, il identifie les sources nouvelles potentiellement accessibles et celles à consolider et propose les réformes à mettre en œuvre pour optimiser les financements et assurer une meilleure allocation des ressources pour le financement des priorités de développement.

Le document fait aussi une analyse approfondie des différents éléments du cadre national de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation (PPBSE) du développement, permettant d'identifier les insuffisances et les besoins de renforcement pour optimiser et assurer une gestion efficiente des financements.

Les défis à relever sont présentés à travers la formulation des recommandations pour une meilleure priorisation et un alignement renforcé des flux financiers avec les principaux objectifs du Plan Comores Emergent (PCE), de ses stratégies intermédiaires (Plan intermédiaire de Développement 2020-2024) et des sources de financement à mobiliser à court et moyen terme. Il établit également une feuille de route afin de s'assurer de la mise en place d'un Cadre National de Financement Intégré (CNFI), cadre holistique qui adressera les défis financiers et stratégiques en vue d'atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD) et les objectifs nationaux de développement.

EVOLUTIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET POLITIQUES DU PAYS

L'Union des Comores connaît une stabilité politique et un climat social apaisé, favorisé par le cadre institutionnel mis en place en 2001, après plus de 25 années de crises institutionnelles et politiques, ont eu un impact négatif sur le développement du pays.

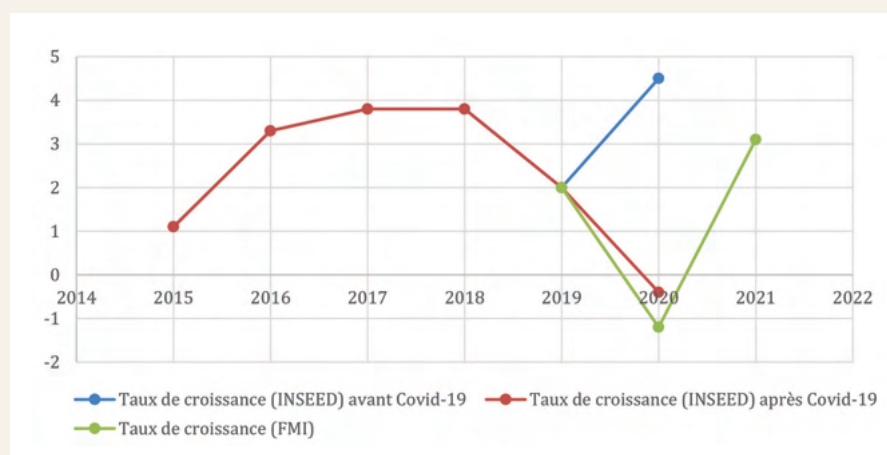
Ce climat de stabilité et de paix sociale retrouvé ne s'est malheureusement pas accompagné d'une politique économique capable d'entraîner l'économie comorienne sur un sentier de croissance forte, durable et inclusive. Le taux de croissance du PIB est resté faible et volatile, n'atteignant que 2,3% en moyenne par an de 2001 à 2019, pendant que des pays insulaires similaires ont réalisé sur la même période, des taux de croissance moyens par an de plus de 6%.

Le pays présente des indicateurs sociaux et de progrès social moins performants. Selon le RGPH 2017, le taux de chômage moyen est évalué à 22% et il est de 36% chez les jeunes de 15 à 25 ans. Environ 44% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, même si la Banque Mondiale a classé le pays en 2019 dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire dans la tranche inférieure, avec un revenu annuel brut de 1.375 dollars par habitant. Des carences sont aussi observées en matière de santé et d'éducation et montrent la faible performance du pays en ce qui concerne le capital humain, et le placent au 160^{ème} rang mondial sur 188 pays.

Environ 44%
de la population
vit en dessous du
seuil de pauvreté

Cette moindre performance économique et sociale du pays a été accentuée par le cyclone Kenneth qui a touché les Comores en avril 2019 et par la crise sanitaire COVID-19 qui impacte le monde entier depuis la fin de l'année 2019. La succession de ces deux chocs exogènes majeurs a cassé la dynamique de croissance de l'économie comorienne enregistrée depuis 2016.

Evolution du taux de croissance du PIB



Source : INSEED, * Estimations FMI

Par rapport à une prévision de croissance de 4,5% en 2020, l'économie comorienne a enregistré une croissance négative de -0,4%, accompagnée d'une détérioration de la situation des finances publiques et d'un accroissement du déficit du commerce extérieur, exacerbant les difficultés économiques et sociales.

Le pays a adopté en 2019 un nouveau plan de développement très ambitieux qui prône l'émergence des Comores à l'horizon 2030 et s'aligne sur 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. Ce plan s'appuie sur le tourisme, l'économie bleue, l'agriculture, les services financiers et des niches industrielles qui forment les cinq socles stratégiques de l'émergence. Ces cinq socles stratégiques sont soutenus par cinq catalyseurs qui s'articulent autour d'un cadre politique et institutionnel stable, des infrastructures à niveau, un capital humain de haute qualité, un environnement des affaires attractif, et le numérique comme levier de croissance et de transformation sociale.

Le financement de la mise en œuvre du PCE est évalué à 4,2 milliards d'euros (2.068 milliards KMF), dont 1,5 milliards d'euros pour les projets phares, 1,88 milliards d'euros pour les projets structurants, et 806,2 millions d'euros pour les projets sectoriels prioritaires. Le gouvernement, avec l'appui du PNUD, de la Banque Mondiale et de la France a organisé une conférence internationale des bailleurs en décembre 2019 qui a réuni les partenaires publics et privés dans l'objectif de mobiliser les ressources adéquates pour le financement du PCE 2030. Au terme de la conférence, les engagements de tous les partenaires ont atteint 3,95 milliards d'euros (4,37 milliards de dollars) dont 1,42 milliards d'euros pour les annonces des partenaires bilatéraux et multilatéraux et 2,53 milliards d'euros pour les annonces du secteur privé.

Auparavant, lors de la troisième conférence internationale sur le financement du développement qui a eu lieu à Addis-Abeba en 2015, les Nations Unies ont proposé un programme d'action qui a pour objectif de soutenir la mise en œuvre des programmes de développement. Elles ont préconisé l'Évaluation du Financement du Développement (EFD) en vue de définir un Cadres Nationaux de Financement Intégré (CNFI), aligné sur l'atteinte des ODD et axé sur la mobilisation de toutes les ressources publiques et privées, nationales et internationales permettant d'atteindre ces objectifs.

Tenant compte du montant important de 3,95 milliards d'euros d'annonces financières de la CPAD, le Gouvernement comorien, avec l'appui technique et financier du PNUD, procède à l'Évaluation du Financement du Développement (EDF). Celle-ci s'inscrit dans le modèle conceptuel du CNFI préconisé par le programme d'action des Nations Unies d'Addis-Abeba, conçu pour assister les pays dans l'évaluation de la pertinence et des capacités des structures institutionnelles, politiques et économiques, des stratégies en place pour mobiliser efficacement les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) et les objectifs nationaux de développement.

MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT EN UNION DES COMORES

Les travaux d'efd ont été conduits par une équipe de consultants nationaux et internationaux sélectionnés par le PNUD, organisme qui a piloté l'exercice. L'équipe a adopté une démarche méthodologique basée sur :



1 - La catégorisation des flux financiers aux Comores par sources (internes et externes) et par nature (publique et privée), complétée par l'analyse des échanges commerciaux, la composition du secteur privé et des mécanismes en place pour son financement ;



2 - L'analyse du cadre institutionnel, sa gouvernance et sa capacité à mettre en œuvre le plan de développement, la cohérence institutionnelle et le leadership au plus haut niveau ;



3 - L'évaluation des besoins de financement qui correspondent à la nouvelle stratégie du développement axée sur l'émergence des Comores à l'horizon 2030 ;



4 - La formulation des recommandations, bases de l'élaboration d'une feuille de route vers un CNFI permettant d'atteindre les ODD et les objectifs nationaux de développement.

L'évaluation s'est servie des données primaires publiées par le Ministère des Finances, les organismes gouvernementaux et les partenaires techniques et financiers (PTFs). Elle a aussi exploité les données secondaires publiées dans les différents rapports et stratégies, notamment le PCE, le Programme Intermédiaire de Développement 2020-2024, le Rapport de priorisation des ODD, les Lois de finances et les rapports d'exécution, les rapports annuels de la Banque Centrale des Comores, le Rapport sur la coopération au développement et le rapport de la mission MAPS (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support). Elle a été complétée par une série d'entretiens avec les organismes du gouvernement intervenant dans la stratégie nationale de développement, les principales représentations du secteur privé et les PTFs.

OBJECTIFS DE L'ÉVALUATIONS DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT



Le 1^{er} objectif visé, à savoir, le diagnostic des sources de financement internes et externes, il indique que les Comores disposent d'une potentialité de sources de financement pouvant contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable. Il s'agit :

I : Les financements internes publics

► Les recettes budgétaires

Les recettes budgétaires ont représenté **10,3% du PIB en moyenne annuelle pour la période allant de 2001 à 2019**. Le taux de pression fiscale a été de 7,2% du PIB en 2019 pour une norme minimale fixée à 20% par les critères de convergence des pays africains de la Zone franc, soit une progression attendue d'un taux de 7,2% du PIB à un niveau de 15% à 20% du PIB, considéré comme essentiel pour soutenir les investissements et les dépenses nécessaires pour une trajectoire de croissance et de développement durable. La réalisation d'un taux de pression fiscale de 15% à 20% du PIB dans un pays insulaire, demande du temps pour des réformes structurelles fiscales et douanières.

► Les emprunts bancaires

Le secteur bancaire et financier comorien n'offre pas encore à l'Etat une **intermédiation financière structurée** lui permettant de mobiliser suffisamment des ressources longues par l'émission de titres publics, comme les bons du trésor, pour financer le développement.

L'endettement bancaire de l'Etat a atteint 12,4 milliards FC à fin décembre 2019, dont 9,5 milliards FC correspondant aux financements directs de la Banque centrale à l'Etat (avances statures à court terme) plafonnés à 20% de la moyenne des recettes budgétaires internes sur les trois derniers exercices budgétaires. Ce plafond régulièrement atteint, est reconduit à chaque fin d'exercice. Ces ressources sont très souvent utilisées pour couvrir les besoins courant de trésorerie. A ce stade et en l'absence d'un marché des titres publics, les capacités de financement intérieures restent très faibles pour assurer à l'Etat des ressources suffisantes capables de financer des dépenses d'investissement public et du développement.

L'endettement
bancaire de l'Etat
a atteint
12,4 milliards FC
à fin décembre
2019

II : Les financements extérieurs publics

Les financements extérieurs publics sont composés de dons et de prêts. Ils constituent la première source de financement extérieure de l'Etat dont plus de 80% financent les dépenses d'équipements et d'investissements.

► L'endettement extérieur de l'Etat

A fin 2010, l'endettement extérieur de l'Etat avait atteint 95 milliards FC (287 millions de dollars) et représentait 114% du PIB (PIB non révisé) et 343% de la valeur actualisée nette du ratio dette/exportations, soit 2,3 fois supérieure au niveau de soutenabilité de la dette.

La dette publique extérieure a de nouveau augmenté, atteignant 112 milliards FC

Le pays a atteint le point d'achèvement de l'initiative pays pauvres très endettés (IPPTE) en 2012. La dette publique extérieure a été traitée et ramenée à 46,6 milliards FC à fin 2014 (11% du PIB) avant de passer à 58 milliards FC à fin 2015 (13,5% du PIB). Elle a de nouveau augmenté, atteignant 162 milliards FC et représentant 23,5% du PIB à fin 2019 (PIB révisé) dont 34 milliards kmf garantis par l'Etat. Selon la Direction de la dette, le risque de surendettement est modéré, même s'elle projette une hausse des charges de la dette pour les prochaines années et qui devraient s'élever à 4,5% des recettes publiques.

Dans ce contexte d'amélioration des capacités d'endettement, le pays peut recourir à des emprunts concessionnels pour soutenir le financement du développement, relativement aux annonces des partenaires bilatéraux et multilatéraux à la CPAD. L'étude du FMI sur la soutenabilité de la dette (IMF, Union of the Comoros, Article IV - Annex IV Debt Sustainability Assessment, Washington D.C., March 2020), souligne que la situation des Comores reste fragile et recommande les emprunts concessionnels.

En effet, le défi majeur porte sur la question de la viabilité de la dette, qu'il faudra soutenir par l'élargissement de l'espace budgétaire afin de consolider la capacité d'endettement du pays pour financer les investissements stratégiques capables d'accompagner la transformation structurelle de l'économie comorienne prônée par le PCE.

► L'aide publique au développement (APD)

Les flux financiers de l'APD reposent essentiellement sur les financements des projets d'infrastructure et de l'assistance technique. Ils participent à 98% au financement du Plan d'Investissement Public. Selon les données de l'OCDE de l'année 2018, le montant de l'aide publique au développement par habitant a été de 104 dollars pour les Comores, niveau supérieur à celui de la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne.

En dépit de ce niveau relativement élevé, le manque de dynamisme dans les capacités d'absorption des aides et les procédures de décaissement parfois longues sont source de fragmentations et de retards dans la mise en œuvre des projets et réduisent les montants décaissés. Selon le Rapport de l'année 2017 sur l'aide au développement, 6 partenaires bilatéraux et 9 agences multilatérales ont décaissé 44,5 milliards KMF, correspondant respectivement à un taux de décaissement bas de 69% et à 57%.

6 partenaires
bilatéraux
et 9 agences
multilatérales ont
décaissé 44,5
milliards KMF

Une plate forme en ligne DAD Comores (Development Assistance Database) regroupe les données sur les conventions de financement en cours. Des travaux d'harmonisation avec celles du PIP sont engagés par le Commissariat Général au Plan (CGP) avec l'appui du PNUD, de l'UE et de la BAD, dans la perspective d'une intégration globale de l'ensemble des flux financiers dans le système de planification et de suivi du cycle budgétaire. Cet outil concourt à l'interconnexion des systèmes d'information financière, à une responsabilisation mutuelle entre le Gouvernement et les partenaires au développement pour renforcer l'efficacité dans la gestion et la coordination de l'aide au développement ainsi que pour la programmation et la mise en œuvre efficace du programme d'investissement public.

► La coopération Sud-Sud

La coopération Sud-Sud fait partie des options de financement des investissements publics en Union des Comores. En 2019, les flux financiers, notamment avec les pays émergents et les fonds arabes ont enregistré une nette augmentation. Ces ressources ont représenté 97,5% de la dette bilatérale, soit un montant de 42,6 milliards KMF. Dans cette même tendance, les partenaires du Sud ont annoncé un montant de plus de 915 millions de dollars lors de la CPAD de décembre 2019.

► Les financements islamiques

Les financements islamiques sont très peu mobilisés et pourtant ils offrent des opportunités de nouveaux financements pour soutenir le développement. Les Comores bénéficient toutefois des programmes de financement de la Banque Islamique de Développement (BID). Cette institution détient 9,7% de la dette multilatérale et elle a aussi fait des annonces lors de la CPAD d'un montant de 300 millions de dollars pour soutenir le PCE.

Dans ce domaine, le PNUD intensifie ses efforts pour engager plusieurs pays sur la finance islamique et accompagne les organisations financières islamiques à s'aligner sur les objectifs de développement durable, en proposant des instruments de financement des « investissements verts » (exemple des emprunts verts en Indonésie et en Malaisie).

► Les financements liés au changement climatiques

Les financements des programmes liés au changement climatique, à l'environnement et à la santé ont un mode opératoire similaire à celui de l'aide publique au développement (APD). Ils dépendent souvent de la coopération multilatérale, des institutions de financement du développement et des fonds verticaux (FEM, FVC, Fonds mondial, GAVI, UNITAID). Ils sont aussi complétés par des financements mixtes de sources publiques et privées ainsi que des instruments de prêt, dons, équités et de garanties.

Dans le domaine de protection de l'environnement et du changements climatiques, les Comores bénéficient depuis l'an 2000, plusieurs fonds climat (FEM, Fonds pour les pays les moins avancés, ...) et il a récemment obtenu des financements du Fonds Vert pour le Climat (FVC) d'un montant de 50 millions de dollars.

En 2018 et pour une durée de 8 ans, le projet « Approvisionnement en eau résilient aux changements climatiques » a bénéficié d'un financement sous forme de dons à hauteur de 41,9 millions de dollars (environ 18 milliards de KMF) et d'un co-financement de 18,8 millions de dollars (31%) du gouvernement comorien, du PNUD, de la Chine et du Fonds arabe pour le développement économique et social (FADES).

Le pays est exposé à des situations de vulnérabilité extrême, notamment les risques de catastrophes telles que les cyclones, les tempêtes, les inondations, les éruptions volcaniques, les tremblements de terre, les glissements de terrain, la sécheresse, les incendies, les ouragans et la montée du niveau de la mer. Elles constituent une menace permanente pour les Comores. A cet effet, le PCE prévoit une politique nationale qui place l'adaptation au changement climatique et la gestion durable des ressources naturelles au centre de toutes les politiques sectorielles. La réduction des risques et catastrophes ainsi que la gestion intégrée des zones côtières font parties des projets prioritaires du PCE. Les besoins en financement pour ces deux projets sont évalués à 53,9 millions d'euros, dont 7,9 millions d'euros sont déjà mobilisés et 46 millions d'euros en attente de financement.

Les besoins en financement pour ces deux projets sont évalués à 53,9 millions d'euros

Dans ce contexte, la stratégie de mobilisation des financements climats doit être redynamisée, la coordination sectorielle et l'intégration de la problématique environnementale en tant que sujet transversal renforcée dans la stratégie de mobilisation des ressources.

III : Les financements domestiques privés

Les financements du secteur privé sont constitués des participations au capital des sociétés (difficiles à évaluer), et des crédits accordés par les établissements bancaires et de micro-finance. Ces crédits sont passés de 9,4 milliards FC à fin décembre 2005 à 82,2 milliards FC à fin décembre 2019, soutenus par l'ouverture du secteur bancaire à la concurrence. Les capacités de paiement de l'économie comorienne se sont parallèlement améliorées pour s'établir à 146,7 milliards FC (298 millions d'euros) à fin décembre 2019 contre 35,4 milliards FC en décembre 2005.

En dépit de ces évolutions positives, le crédit au secteur privé ne représente que 16% du PIB en décembre 2019, dont 3% du PIB seulement destinés à l'investissement, niveau extrêmement bas par rapport à celui des pays insulaires identiques.

Cette situation de sous financement du secteur privé peut être expliquée par plusieurs facteurs :

- ▶ **les ressources des établissements de crédit** sont essentiellement **constituées de dépôts à vue et d'épargne très liquides**, accentuant le risque de transformation,
- ▶ le **niveau de créances moins performantes reste élevé** et représente **plus 21%** de l'encours de crédit,
- ▶ **les garanties apportées** pour la couverture du risque de crédit sont notamment **les cautions, le foncier, l'or, les biens immobiliers, excluant l'accès au crédit de plusieurs emprunteurs** potentiels,
- ▶ **les banques se heurtent à d'importantes difficultés pour réaliser les hypothèques**, notamment foncières et immobilières. Les dysfonctionnements de certains services judiciaires et les difficultés de gestion des contentieux et des litiges accentuent le risque,
- ▶ **les taux d'intérêt pratiqués restent élevés** et sont difficilement soutenables pour les crédits à moyen et long terme (**taux moyen de 12%**),
- ▶ **le manque de transparence des états financiers des entreprises** limite leur capacité d'endettement et de négociation des conditions bancaires,
- ▶ **la trésorerie disponible du secteur bancaire** évaluée à 47,8 milliards FC à fin décembre 2019 **demeure insuffisante**,

L'ensemble de ces contraintes contribuent au sous financement bancaire du secteur privé et traduisent l'insuffisance de l'épargne disponible pour soutenir le financement du développement. En effet, sans une mobilisation plus large de l'épargne et le rétablissement de l'intégrité et de l'efficacité du secteur financier, les perspectives d'investissement à long terme seront très contraintes.

IV : Les financements extérieurs privés

Les financements extérieurs privés aux Comores sont composés essentiellement des investissements directs étrangers (IDE), des transferts de la diaspora et des financements dans le cadre de partenariat public-privé.

Les IDE réalisés sur la période allant de 2001 à 2019 sont évalués à 44,2 milliards KMF, représentant 0,7% du PIB et reflètent le classement lointain des Comores au 160^{ème} rang du Doing Business de la Banque Mondiale pour l'année 2020 et le peu d'attractivité de l'économie comorienne aux IDE, malgré l'attractivité du code des investissements et les potentialités que présente le pays, notamment dans le secteur du tourisme.

Les Comores
au 160^{ème} rang
du Doing Business
de
la Banque Mondiale
pour l'année
2020

Des obstacles endogènes peuvent être à l'origine du peu d'attractivité du pays aux investisseurs étrangers, notamment l'absence d'infrastructures de qualité (électricité, transport, etc.), le coût des facteurs de production, un système judiciaire moins performant et un secteur bancaire étroit, peu doté de ressources suffisamment longues pour soutenir le financement de l'économie. Le gouvernement a prévu d'engager d'importantes réformes en 2021 pour améliorer le climat des affaires et de mettre aussi en place une task force dédiée à leur implémentation.

Les transferts de la diaspora constituent les flux financiers les plus stables et les plus importants. Ils se sont établis à plus de 907 milliards FC (près de 2 milliards d'euros) sur la période allant de 2001 à 2019 et ont représenté plus de 15% du PIB par an, plus de 250% de l'aide publique au développement, 2200% des IDE et 148% des recettes budgétaires de l'Etat. Ces importantes ressources financent en grande partie le déséquilibre structurel de la balance des paiements, en couvrant en moyenne 7 mois d'importation de biens et services. Elles participent aussi au financement des investissements communautaires et seulement près de 5% de ces ressources sont destinées aux activités économiques génératrices de revenus. Ces ressources placent les Comores au rang des premiers pays bénéficiaires des transferts de fonds des migrants par habitant en Afrique subsaharienne. Elles pourraient constituer une potentialité et un fort levier du financement du développement à travers la mise en place d'instruments financiers attractifs destinés à la diaspora. Dans sa stratégie de développement, le gouvernement se propose de mobiliser la diaspora et prévoit d'organiser une « table ronde » autour de l'implication de la diaspora dans la mise en œuvre du PCE 2030.

S'agissant du partenariat public-privé (PPP), le cadre légal et réglementaire régissant ce mécanisme de financement est mis en place en 2017. Toutefois, les potentialités des PPP sont faiblement exploitées par le pays et les quelques projets PPP engagés se sont soldés par des échecs, à l'exception de ceux réalisés dans le secteur bancaire.



Les projets à financer à travers des PPP présentés à la CPAD concernent notamment les secteurs de l'élevage, du tourisme, du transport aérien, des infrastructures portuaires et des aéroports, des énergies photovoltaïques et du secteur bancaire et financier. Ce mécanisme de PPP peut constituer une importante source de financement du développement.

S'agissant du 2^{ème} objectif poursuivi par l'EFD, il porte sur l'analyse du cadre et de la cohérence institutionnelle, de la gouvernance, du leadership au plus haut niveau et de la capacité à mettre en œuvre le plan de développement. Les éléments suivants sont à noter :

- ▶ un leadership du Gouvernement, caractérisé 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. En revanche, d'importantes difficultés à faire asseoir une cohérence institutionnelle légitimée par l'adhésion des différents groupes politiques et sociaux se sont avérées, entraînant l'affaiblissement du leadership et de la cohérence politique et institutionnelle,
- ▶ une incapacité de l'Etat et de ses démembrements à répondre aux attentes des citoyens et à gérer le développement,
- ▶ un cadre de décentralisation faiblement imprégné, accompagné d'un sentiment de prédominance de l'Etat par rapport aux îles et d'un cadre de dialogue très insuffisant,
- ▶ des insuffisances manifestes pour impulser une dynamique de progrès durable,
- ▶ un système politique et un cadre institutionnel qui concourent à l'affaiblissement du leadership et renforcent les sentiments identitaires insulaires au détriment d'une vision à portée nationale et de réformes profondes,
- ▶ une vision bien claire sur les objectifs de développement à atteindre et qui sont calqués sur le PCE et en alignement sur les ODD, avec l'adoption de 68 cibles prioritaires assorties de 128 indicateurs pour leur suivi. Le PCE a prévu un nouveau cadre qui doit remédier aux faiblesses identifiées, notamment en matière de coordination, de capacité et d'outils techniques de suivi-évaluation. La coordination entre le CGP, les PTFs et les ministères sectoriels reste faible et le dialogue insuffisant sur les interventions des Partenaires Techniques et Financiers (PTFs), source du faible taux d'absorption de l'aide.



Le 3^{ème} objectif visé par l'EFD concerne l'évaluation des besoins de financement pour répondre à la nouvelle stratégie du développement. Celle-ci repose sur l'ambition de l'émergence du pays à l'horizon 2030. De ce fait, la politique globale d'évaluation des besoins et de mobilisation des financements doit s'intégrer dans cette nouvelle stratégie nationale de développement qui 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.

**3,95 milliards
d'Euros
d'engagements
des
partenaires**

Le pays a retenu une stratégie de financement de son ambition de développement reposant sur la mobilisation de plusieurs partenaires bilatéraux et multilatéraux, les investisseurs étrangers et le secteur privé national. La conférence des partenaires au développement (CPAD) organisée en décembre 2019 à Paris a permis d'enregistrer un montant total de 3,95 milliards d'Euros (4,37 milliards de dollars) d'engagements des partenaires.

Pour optimiser la mobilisation de ces ressources, le Président de l'Union des Comores a institué un cadre de suivi de la conférence composé d'un Haut Comité de Suivi présidé par le Chef de l'Etat, dans lequel participe le PNUD entant que représentant des Partenaires Techniques et Financiers et d'un Secrétariat Exécutif, bras technique du Haut Comité de Suivi.

Dans cet élan, le diagnostic sur les sources de financement du développement montre que les Comores disposent des marges de manœuvre importantes pour lever divers types de ressources. Toutefois, il convient de déplorer l'absence d'une stratégie intégrée et harmonisée de mobilisation des financements internationaux et des réformes internes pour soutenir et optimiser le financement privé du développement. En effet, l'EFD souligne clairement que les principaux obstacles à un financement efficace et cohérent de l'émergence comorienne se situent au niveau des difficultés à mobiliser les ressources et dans le manque des capacités d'absorption et de gestion efficace des ressources disponibles, origine du faible taux d'absorption de l'aide et de la fragmentation des projets.



Le 4^{ème} objectif de l'Evaluation du Financement du Développement (EFD) repose sur les recommandations qui concourent à mobiliser suffisamment de ressources nationales et internationales permettant d'atteindre les objectifs de développement durable. Les principales recommandations sont les suivantes :

1. L'élaboration d'une stratégie renforcée de financement du développement (le Cadre National de Financement Intégré) basée sur l'analyse de l'EFD permet de développer une approche systématique qui couvre l'ensemble des efforts à mener pour optimiser les potentialités de financement public et privé, national et international ;
2. La modernisation des mécanismes opérationnels de financement, par la mise en place des réformes qui visent à améliorer les performances des administrations de recettes et optimiser les capacités d'absorption des ressources disponibles (réduire l'évasion et la fraude fiscale, optimiser la collecte des droits de douane, introduire des taxes innovantes pour élargir l'assiette fiscale, accroître les recettes non-fiscales, ...)
3. La mise en place d'une feuille de route vers le CNFI, avec la désignation d'un ministère principalement en charge de sa mise en œuvre, regroupant des représentants des principales parties prenantes et ministères sectoriels au niveau d'un Comité de Pilotage et qui s'assure de la participation de parlementaires ;
4. La mise en cohérence des différents documents de stratégie de mobilisation de ressources et de partenariat élaborés au cours des dernières années pour réunir toutes les forces vives du développement comorien dans un effort concerté ;
5. Le redressement de nombreuses faiblesses au niveau de la planification stratégique et plus globalement, de la gestion des finances publiques, notamment par l'harmonisation des différents outils de planification, la consolidation de la prévision macro-budgétaire, le renforcement de la crédibilité et de la légitimité des porteurs de réformes et la mise en place d'un plan de renforcement des capacités ;
6. Une vraie relance du secteur privé national, soutenue par la levée des obstacles structurels (système judiciaire, prévisibilité fiscale, formation professionnelle, etc.) et la mise en œuvre des réformes permettant d'élargir le crédit bancaire et des offres de capital innovantes pour les entreprises (crédit-bail, fonds de garantie, finance islamique) ;

7. L'amélioration de la sécurité juridique et du climat des affaires qui pourrait avoir un impact positif sur les possibilités de conclure davantage de partenariats public-privé (PPP), notamment pour les projets stratégiques et à haute rentabilité économique ;
8. La soutenabilité de la dette publique par, l'accroissement des ressources budgétaires, la mise en œuvre de la stratégie de gestion de la dette et par le renforcement de la collaboration entre les institutions et les structures chargées de la gestion de la dette ;
9. La promotion des mécanismes incitatifs permettant d'accroître la participation de la diaspora au financement du développement, notamment la création de structures de renforcement du dialogue permanent avec la diaspora tel que prévu par le PCE et le développement des instruments financiers spécifiques d'incitation à l'investissement ;
10. L'élaboration d'une feuille de route pour définir les étapes du CNFI, en vue de mieux cibler la stratégie intégrée de mobilisation des ressources qui permet d'atteindre les objectifs du PCE.





INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DES FINANCEMENTS DU DÉVELOPPEMENT AUX COMORES (EFD)

L'Union des Comores, membre des îles vanille dans l'Océan indien, connaît un développement socio-économique trop lent et largement en dessous de ses importantes potentialités de pays insulaire, de sa position géographique, de ses ressources maritimes, de la richesse de sa biodiversité, de ses zones touristiques et d'un climat tropical humide propice à une agriculture beaucoup plus productive. La population des Comores est jeune (âge moyen de 21 ans) et très mobile, dont plus de 30% résident à l'étranger et contribuent à hauteur de 21% du PIB par an, au financement de son l'économie.

Depuis 2001, le pays bénéficie d'une stabilité politique, rompant avec les multiples crises politiques qui ont longuement fragilisé son développement économique et social. Le cadre institutionnel mis en place en 2001 a favorisé l'émergence d'un nouveau climat de stabilité politique, de paix sociale et a permis de créer un cadre favorable à la gouvernance des affaires publiques, à la relance de la coopération internationale et à la promotion des investissements.

En dépit de ce climat favorable, le pays n'a pas enregistré un développement économique et social soutenu. Le taux de croissance du PIB est resté faible et volatile, n'atteignant que 2,3% en moyenne de 2001 à 2019, pendant que des pays comme les Maldives et le Cap-Vert ont réalisé sur la même période des taux de croissance moyen par an de 5,9% et 6,5% respectivement. Le taux de chômage reste élevé (22,10% selon le RGPH 2017), notamment chez les jeunes de 15 à 25 ans (36% selon le RGPH 2017).

Les échanges extérieurs sont structurellement déficitaires. Le déficit commercial s'accroît d'une année sur l'autre, passant de 18,7 milliards FC en 2001 à 102 milliards FC en 2019, avec un taux de couverture moyen des importations par les exportations de 15% sur la même période, accentuant la forte dépendance de l'économie comorienne avec l'extérieur.

La situation des finances publiques ne s'est pas fondamentalement améliorée. Elle est surtout marquée par d'importants déficits budgétaires, financés le plus souvent par des accumulations d'arriérés de paiement de la dette. En 2012, le pays a bénéficié du traitement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE et a permis d'améliorer son taux d'endettement, actuellement à 23,6% du PIB en 2019 (124,5 milliards FC).

Le financement bancaire de l'économie a en revanche bénéficié de la dynamique de l'ouverture du secteur à la concurrence, ce qui a favorisé l'amélioration du crédit au secteur privé, passant de 7,8% du PIB en 2001 à 16% du PIB en 2019. Ce niveau reste toutefois très insuffisant pour soutenir une dynamique de croissance comparativement à des pays insulaires avec une économie similaire.

Dans le domaine social, la pauvreté dans le pays reste élevée et environ 44% de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté, même si la Banque Mondiale a classé le pays en 2019 dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire dans la tranche inférieure, avec un revenu annuel brut par habitant de 1.375 dollars américains. Les carences sont aussi observées en matière de santé et d'éducation et montrent la faible performance du pays dans les indicateurs du capital humain et qui place les Comores au 160^{ème} rang sur 188 pays.

Face à tous ces défis, les hautes autorités comoriennes ambitionnent d'impulser un nouveau changement et de bâtir un développement solide, pour faire entrer le pays dans une trajectoire d'émergence à l'horizon 2030.

Avec l'appui technique et financier du Système des Nations Unies (SNU), le gouvernement procède à l'évaluation du financement de son développement¹, dans l'objectif d'une part, d'estimer le potentiel des ressources qui peuvent financer la stratégie nationale de développement et les Objectifs de Développement Durable, et d'autre part, de définir le cadre national de financement intégré (CNFI)² afin d'entrer dans une trajectoire de développement à la hauteur des potentialités du pays et de son ambition d'émergence à l'horizon 2030, alignée à l'Agenda 2030 pour le

Développement Durable, dont 68 cibles ont été retenues en tant que priorité nationale.

Les socles et les catalyseurs de l'émergence sont clairement définis dans le Plan Comores Émergent (PCE) et les priorités à moyen terme sont inscrites dans le Plan de développement intermédiaire (PDI) 2020-2024 adopté au mois d'août 2020 par le gouvernement. Ils doivent être opérationnalisés à travers des processus de planification et de financement holistiques et concertés afin de mobiliser le maximum des ressources financières et humaines pour soutenir le développement économique et social du pays.

Les fragilités des Comores exacerbées par la crise de la COVID-19

La Conférence des partenaires au développement (CPAD) organisée à Paris au mois de décembre 2019 avait notamment pour objectif de mobilisation les ressources adéquates pour le financement des projets du PCE. L'évaluation du financement du développement (l'efd) intervient dans un contexte de crise sanitaire mondiale accompagnée d'une dégradation de la situation économique et sociale dans l'ensemble des pays. En effet, la pandémie de la COVID-19 met en exergue les fragilités d'une économie globalisée où les échanges économiques et les richesses sont inégalement répartis, accentuant les inégalités entre les populations et entre les États.

En réponse à la crise sanitaire et de ses impacts socio-économiques négatifs, les pays riches ont rapidement pris des mesures sanitaires et ont décidé de suspendre l'orthodoxie de leurs règles budgétaires et économiques, en engageant des mesures exceptionnelles de stimulation économique, de soutien social et d'abondance de liquidité, tout en accroissant leur niveau d'endettement public.

² Préconisé par l'article 9 du Programme d'Action d'Addis Abeba issu de la 3^e Conférence sur le Financement du Développement en 2015.

Les pays du G20 ont instauré une politique de soutien aux dépenses publiques et ont dépensé environ 11.000 milliards de dollars depuis le début de la crise (*FMI policy responses to Covid 19*). L'Union européenne mobilise 750 milliards d'euros pour soutenir les économies des pays membres et les Etats-Unis ont annoncé un plan de soutien de 900 milliards de dollars.

Cette politique interventionniste n'a pas été empruntée par les pays africains et pourtant la crise sanitaire, bien qu'elle soit contenue, risque de générer des impacts socio-économiques beaucoup plus durs.

Aux Comores, la situation budgétaire est beaucoup plus tendue et le gouvernement ne dispose pas suffisamment de ressources internes, ni des instruments de financement pour gérer la crise par ses propres ressources financières (La Loi de finances révisée affiche une hausse de 162% du déficit primaire). Il s'est en revanche tourné vers ses partenaires techniques et financiers pour mobiliser des ressources. Selon les données du Ministère des Finances, l'Etat, en plus du moratoire sur les services de sa dette extérieure, a déjà mobilisé 10 millions de dollars auprès du FMI, 16,5 millions de dollars auprès de la Banque mondiale, 435 mille dollars du FADES et 20,58 millions de dollars de la Banque Africaine de Développement.

L'évaluation du financement du développement (EFD) est un exercice particulièrement judicieux pour mesurer les flux actuels des financements domestiques (fiscalité, financements du secteur privé, etc.) et des financements externes de l'économie (transfert de la diaspora, aide au développement, investissements directs étrangers, capital investissement, endettement, etc.)

Elle établira le potentiel réel d'élargissement des sources de financement du développement et permettra de définir les réformes indispensables à mettre en œuvre pour optimiser le potentiel disponible et assurer une allocation efficiente des ressources existantes pour le financement des priorités de développement.



Faire de la relance, une véritable opportunité pour un cadre de financement holistique et concertée

La feuille de route pour la mise en place d'un cadre national de financement intégré (CNFI) sera construite dans un processus de concertation national et sous l'égide du Comité de Pilotage en charge de superviser l'EFD. Elle permettra d'orienter les mesures nécessaires pour l'établissement d'un processus de planification du développement et du cadre de financement holistiques, concourant à soutenir et à orienter les financements internes et externes vers les axes stratégiques du développement, fragilisés par la crise du Covid-19.

Certes, la vulnérabilité du pays aux chocs domestiques et extérieurs est exacerbée par les défis liés à sa taille, son isolement géographique, la base étroite de ses ressources et de son marché intérieur peu diversifié. Elle est aussi favorisée par la faiblesse des partenariats commerciaux dans la région, seulement 3,5% des exportations et moins de 10% des importations sont réalisées avec Afrique.

La fragilité des infrastructures économiques et sociales, aggravée par la crise, est le résultat des choix de politiques économiques et sociales moins judicieuses, qu'il faudra cependant modifier la trajectoire, corriger les déficits immenses en termes d'infrastructures, d'une économie dominée par le secteur informel et d'une agriculture à faible productivité et moins compétitive, assise sur quelques produits de rente.

A cela, s'ajoutent les insuffisances de ressources budgétaires internes pour assurer le financement des investissements publics, en dépit des mesures importantes déjà mises en œuvre par l'administration fiscales pour consolider le budget. Ces mesures méritent d'être accompagnées par des réformes systémiques permettant de générer une épargne publique abondante capable de contribuer au financement du développement, notamment des secteurs sociaux de plus en plus vulnérables aux chocs exogènes (sanitaires, climatiques, économiques). Sur la période allant de 2011 à 2019, les recettes budgétaires internes ont représenté seulement 10% du Pib, niveau extrêmement faible par rapport aux enjeux du financement du développement résilient et durable.

Selon les experts de l'OMS³, la pression humaine sur l'environnement pourrait mener à des situations pandémiques similaires au Covid-19 à l'avenir, alors que le changement climatique a un impact de plus en plus grave sur des petits États insulaires comme les Comores. En effet, les choix du financement du développement durable doivent s'orienter vers des investissements stratégiques pour reconstruire des circuits économiques et un système de santé et d'éducation plus résilients.

³ Voir par exemple: WHO, Q&A Climate Change and COVID 19, April 2020

⁴ 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)

Dans ce contexte de fragilité exacerbée, l'ÉFD examinera la question de savoir « *Comment augmenter la disponibilité des ressources et renforcer les capacités de gestion des moyens de financement pour parvenir à réaliser pleinement les priorités du PCE 2030* » et de fournir au cadre national de financement intégré (CNFI), tous les leviers possibles du financement du développement.



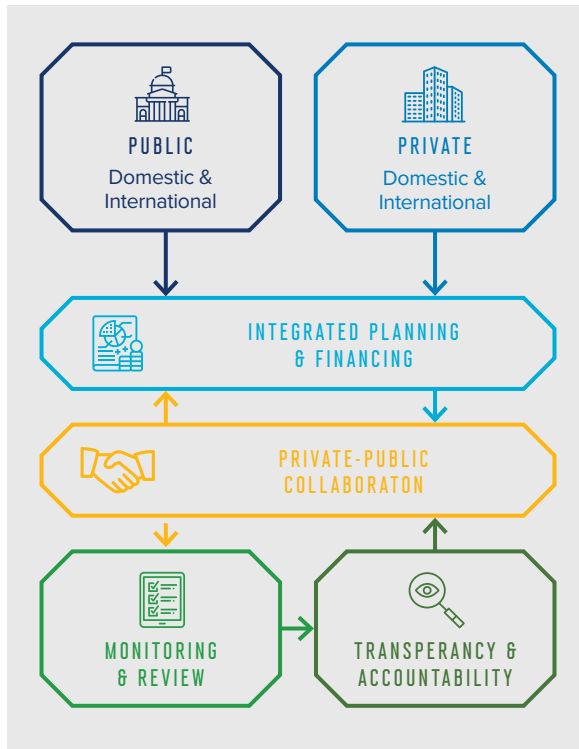
1.2 LE CONCEPT DE L'ÉVALUATION DES FINANCEMENTS DU DÉVELOPPEMENT

L'Évaluation des Financements du Développement (ÉFD) s'inscrit pleinement dans le modèle conceptuel des Cadres Nationaux de Financement Intégré (CNFI) mis en avant par l'article 9 du Programme d'Action d'Addis-Abeba. Elle a été conçue pour assister les pays à évaluer la pertinence et les capacités de leurs structures institutionnelles, politiques et les stratégies en place pour mobiliser efficacement les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs nationaux de développement, y compris les objectifs de développement durable (ODD)⁴.

L'ÉFD établit une cartographie des flux financiers (publiques et privés, nationaux et internationaux) et identifie les flux actuels de financement de l'économie ainsi que le potentiel réel d'élargissement et d'approfondissement des sources de financement du développement. Ce travail permet de définir les réformes systémiques à mettre en œuvre pour optimiser le potentiel, mieux utiliser les ressources existantes et assurer leur affectation aux priorités nationales de développement. Elle offre aussi une analyse approfondie des différents éléments d'un cadre de planification et de financement intégré permettant de formuler des recommandations et d'établir une feuille de route vers un CNFI apte à atteindre les ODD et les objectifs nationaux de développement.

Ainsi, l'ÉFD permet au gouvernement et à ses partenaires d'identifier et d'établir un consensus autour des solutions idoines capables de relever les défis liés au financement du développement. Elle permet aussi de rendre compte directement aux décideurs, les sources de financement accessibles.

Figure 1 : Le cadre d'analyse de l'Évaluation des Financements du Développement



Sur la base d'un processus de consultation éclairée par une analyse accessible sur les options de financement et ce qu'elles signifient pour un large éventail d'acteurs, l'EFD construit une feuille de route à faire adopter et qui peut soutenir le développement dans plusieurs domaines, notamment pour :

- **Renforcer le lien entre la planification et les politiques financières**, par exemple en consolidant les mécanismes de gouvernance et les outils de prévision macro-budgétaire qui alignent politiques économiques et budgets annuels au plan de développement.

- **Améliorer le dialogue multipartites sur le financement du développement**, et savoir identifier et corriger les goulots d'étranglement qui empêchent le fonctionnement d'un véritable cadre de pilotage stratégique qui mobilise toutes les forces vives du développement ;

- **Avancer des solutions et des réformes capables de mobiliser de nouvelles ressources**, en recherchant par exemple de nouveaux partenariats avec de nouveaux outils de financement ;

- **Gérer efficacement les financements affectés au développement sur la base des critères objectifs et des résultats attendus**. Dans ce contexte, le renforcement des capacités des intervenants dans le processus de gestion et de contrôle de la dépenses publique convergent vers une optimisation des résultats.

Sur cette base, l'EFD formulera des recommandations concrètes pour une meilleure priorisation et un alignement renforcé des flux financiers avec les principaux objectifs du Plan Comores Emergeants, de ses stratégies intermédiaires (Plan de Développement intermédiaire 2020-2024) et de ses sources de financement à mobiliser à court et moyen terme. Ces recommandations constituent la base d'élaboration d'une feuille de route, en concertation avec toutes les parties prenantes pour s'assurer de la mise en place d'un cadre de financement intégré du développement du pays.

1.3 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉVALUATION DES FINANCEMENTS DU DÉVELOPPEMENT COMME PRÉALABLE POUR MESURER LES POTENTIALITÉS DE FINANCEMENT DE L'AMBITION D'ÉMERGENCE DES COMORES.

Mettre les Comores sur une trajectoire d'émergence à l'horizon 2030 requiert la mobilisation de tous les acteurs du développement (Etat, secteur privé, corps intermédiaires, société civile, partenaires au développement, ...) pour soutenir la mise en œuvre de son plan de développement, le PCE. Ce plan intègre la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine. Pour cela, il prévoit que l'État se hisse en véritable État stratège qui dirige un cadre de dialogue politique et multipartite rénové à même de répondre à l'ambition d'émergence.

Placer les priorités du développement au sein des mécanismes de financement et de planification est l'objectif final d'un cadre national de financement intégré (CNFI). Il sera mis en place à travers une feuille de route concertée au niveau national à l'issue de l'EFD qui vise à dresser le bilan des ressources actuellement disponibles et des modes de gestion utilisés afin d'améliorer les financements des investissements stratégiques.

La cartographie des flux financiers aux Comores (**Tableau 1**) a tenu compte des ressources disponibles par source (interne ou externe) et par nature (publique ou privée). Elle est complétée par une analyse des besoins de financement du PCE et de la cohérence institutionnelle, à savoir le leadership au plus haut niveau, l'alignement entre vision et plans de développement, la stratégie de financement et ses mécanismes d'opérationnalisation ainsi que les processus participatifs et de dialogue.

AINSI, L'EXERCICE L'ÉVALUATION DES FINANCEMENTS DU DÉVELOPPEMENT A POUR OBJECTIF DE :



Compléter le recueil de données sur les flux financiers (domestiques, internationaux, publics et privés) soutenant le développement des Comores ;



Formuler des propositions pour élargir les bases de financement du développement des Comores ;



Déterminer, à travers les échanges avec les principaux acteurs (publics et privés), **les principaux goulots d'étranglement et les défis** du cadre de financement du développement national afin de définir les recommandations pouvant permettre d'y remédier.

Compte tenu du rôle clef qu'occupe le secteur privé domestique et les chaînes de valeur pour le développement national, l'EFD fait une analyse des échanges commerciaux, la composition du secteur privé et des mécanismes en place pour son financement.

Le pays dispose d'une potentialité des sources de financement capables de participer à une dynamique d'accroissement des ressources disponibles. Ainsi une stratégie trop ambitieuse de mobilisation de nouveaux financements pourrait paraître risquée face aux capacités de gestion, d'absorption et de soutenabilité de la dette.

Tableau 1 : Classement des Flux Financiers pour les Comores

| | Ressources Publiques | Ressources Privées |
|------------------------|---|---|
| Domestiques | <ul style="list-style-type: none"> • Recettes fiscales • Recettes non-fiscales • Dette publique | <ul style="list-style-type: none"> • Investissements du Secteur privé • Emprunts du Secteur bancaire et financier |
| Internationales | <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique au développement • Coopération Sud-Sud • Fonds verticaux pour le climat | <ul style="list-style-type: none"> • Investissements directs étrangers • Partenariats Public-Privé • Transferts de la diaspora • Commerce international |

Il semble pour autant essentiel de renforcer la priorisation des investissements nationaux et des financements extérieurs à travers un cadre de gestion holistique qui permet de sélectionner les ressources qui s'alignent aux objectifs nationaux et qui s'insèrent dans un système de gestion des finances publiques performant et intégré.

Sous l'égide du Système des Nations Unies aux Comores, le PNUD a piloté l'exercice EFD à travers plusieurs missions depuis 2017 et a pris le soin de mettre à jour la documentation en lien avec les processus nationaux de révisions de la SCA2D, d'élaboration du PCE et celle du récent choc de la pandémie de la COVID-19.

L'EFD a utilisé les données primaires collectées principalement auprès du Ministère des Finances, de la Banque centrale des Comores, des institutions financières, de l'INSEED, et des PTFs. Elle a aussi exploité les données secondaires publiées dans les différents rapports et stratégies, notamment le PCE, le Programme Intérimaire de Développement 2020-2024, le rapport de priorisation des ODD, les Lois de finances et les rapports d'exécution, les rapports annuels de la Banque Centrale des Comores, le Rapport sur la coopération au développement et le rapport de la mission MAPS (*Mainstreaming, Acceleration and Policy Support*).



CARTOGRAPHIE DES PRINCIPAUX MOYENS DE FINANCEMENT DISPONIBLES

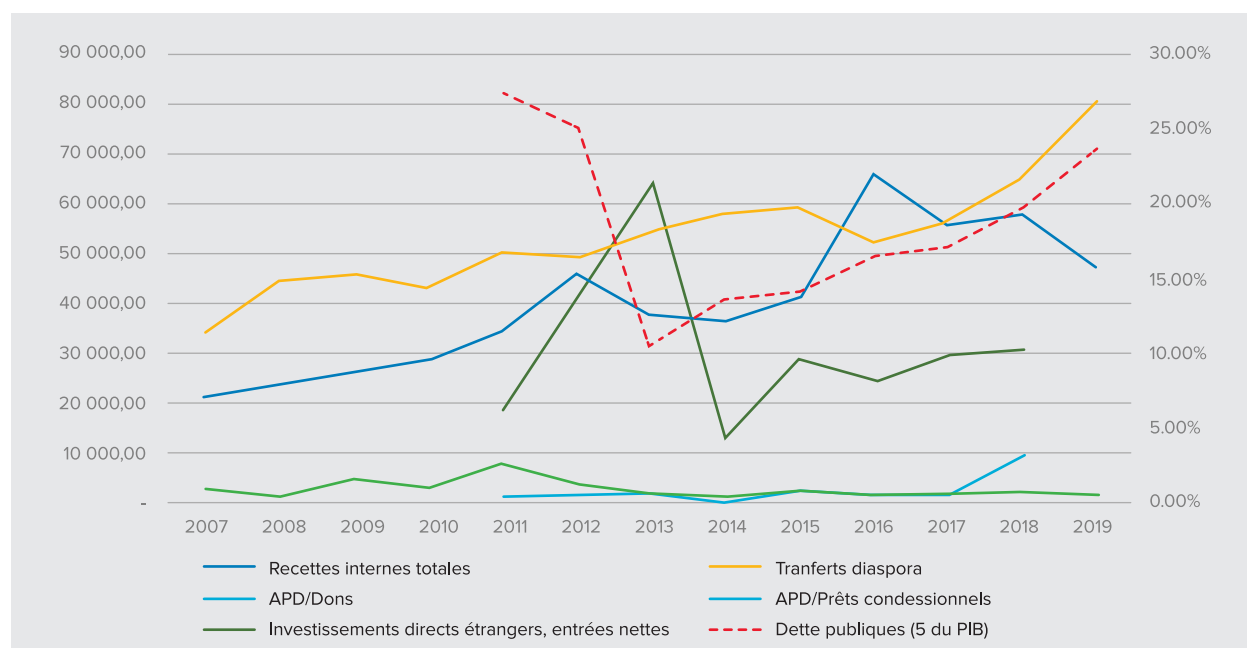
DES MOYENS DE FINANCEMENT ENCORE LIMITÉS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DES COMORES

L'Évaluation des Financements du Développement analyse tous les flux financiers susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable de l'Union des Comores. Cette cartographie comprend, d'une part, les financements publics domestiques et

internationaux et, d'autre part, les financements privés domestiques et internationaux.

Le **graphique 1** illustre l'évolution de 2007 à 2019 des différents types de financement disponibles pour la mise en œuvre des priorités de développement nationales.

Graphique 1 : Évolution des principaux flux financiers 2007 - 2019 (millions KMF et % PIB)



Source : Données BCC ; OCDE ; FMI ; DGB⁵

⁵ Taux de change appliqué dans le cadre de ce rapport : 1 KMF = 462 USD / 492EUR

La première source de **financement interne** est budgétaire basée sur les recettes fiscales et non fiscales. Ces ressources ont fortement augmenté ces dix dernières années, passant d'une moyenne annuelle de 22 milliards FC de 2001 à 2010 à 40,7 milliards FC de 2011 à 2019, soit une hausse de 85%, avec un pic de 70 milliards FC en 2017 et 2018. En dépit des efforts déployés ces dernières années pour accroître les recettes budgétaires internes, plus de 90% sont absorbées par les dépenses de fonctionnement (72,6% des recettes fiscales en 2019 sont absorbées par les salaires), laissant très peu de marge pour le financement des investissements publics prioritaires. Ces derniers sont en très grande partie financés par les partenaires au développement et par la diaspora pour certaines infrastructures sociales.

Les marges de progression pour améliorer les ressources budgétaires sont importantes, notamment en terme d'élargissement de l'assiette fiscale.

Les critères de convergence des pays de la ZOF fixent à 20% du PIB la norme minimale de pression fiscale, alors que le niveau atteint par les Comores en 2019 a été de 7,2%.

L'endettement extérieur avait été déclaré non soutenable à fin 2010 et ramenée à 10% du PIB à fin 2012 dans le cadre de l'IPPTE. Le volume de la dette publique a de nouveau augmenté pour passer de 10% à 23,5% du PIB en 2019 et portant le risque de surendettement est toutefois considéré comme «modéré», selon la Direction de la dette.

Les transferts de la diaspora représentent la première source de financement externe de l'économie. Ils ont atteint un montant de 80,3 milliards FC en 2019, représentant 169,6% des recettes intérieures de l'Etat. Ces ressources sont destinées à 80% à l'assistance aux familles pour le financement des besoins courants (soins de santé, éducation, festivités coutumières, achats des biens alimentaires), 7% à la construction et 5% aux activités économiques génératrices de revenu.

Tableau 2 : Financement du PCE 2030⁶

| | Prévisions coût total PCE 2030 (milliards KMF) | Annonces lors de la CPAD (milliards KMF) pour la période 2020-2030 |
|---------------------------------|---|--|
| Financement public | 895 | 699 |
| Ressources propres | dont : 419 considérés acquis | |
| Financement extérieur | dont : 474 dont engagé : 96 | 699 |
| Financement privé | 1 173 | 1 247 |
| Financement total du PCE | 2 068 | 1 946 |
| Gap de Financement | 1 551 | |

Source : Documentation CPAD 2019

⁶ Taux de change 1 US\$ = 462 KMF

L'encours de crédit au secteur privé domestique a atteint 82,2 milliards FC en 2019, représentant 16% du PIB, niveau très faible par rapport à des pays comme Maurice qui enregistre un taux de 80,2%, 34,4% pour les Seychelles et 55,7 pour les Maldives.

Les investissements directs étrangers sont très marginales et représentent 0,3% du PIB en 2019. Ce faible taux démontre le peu d'attractivité du pays aux investisseurs étrangers, même si un montant de 2,53 milliards d'Euros a été annoncé à la CPAD par les participants du secteur privé. Une nouvelle stratégie de mobilisation de ces ressources doit être bâtie et tenir compte des expériences des précédentes conférences, comme celles de Maurice et de Doha en 2010, dont seulement un tiers des engagements s'est concrétisé. Le contexte actuel de l'impact de la crise sanitaire sur l'économie mondiale doit être pris en compte car plusieurs partenaires de premier plan ont été affectés.

L'économie comorienne est aussi impactée par la crise du Covid-19 et les ressources budgétaires seront moindres. Les envois de fonds de la diaspora, même si la tendance habituelle est maintenue, ils risquent de subir une baisse, notamment si la crise sanitaire se prolongeait.



2.1 LES FINANCEMENTS INTERNES PUBLICS

D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRESSION AU NIVEAU DES RECETTES BUDGÉTAIRES

Les recettes publiques domestiques sont constituées d'impôts, de taxes et d'autres revenus prélevés par l'administration centrale et par les administrations des îles (recettes à partager et les recettes propres des îles).

Première source de financement du budget, les recettes fiscales et non-fiscales souffrent de la fraude fiscale, de la dominance de l'économie informelle, de l'étroitesse de l'assiette fiscale, des exonérations douanières et des difficultés du recouvrement de l'impôt. En dépit de ces contraintes majeures, les recettes budgétaires ont globalement augmenté depuis 2016, notamment grâce aux réformes entreprises par l'Etat et aux efforts soutenus de recouvrement par l'Administration générale des impôts et des domaines (AGID)⁷. Malgré ces efforts, le taux de pression fiscale reste très bas, n'atteignant que 7,2% du PIB en 2019, taux nettement inférieur à la moyenne de 15,4% du PIB pour les PEID similaires et de 15,6% du PIB pour l'Afrique subsaharienne, sur la période 2011-2017⁸. Les pays voisins comme Madagascar et la Tanzanie affichent respectivement des taux moyens de 10,2% et de 12,9% sur les trois dernières années.

Le FMI estime qu'un taux de pression fiscale de 15% permet une accélération importante des investissements, des dépenses sociales et de la croissance⁹. De même, les institutions comoriennes consultées s'accordent sur la nécessité d'une plus grande mobilisation des recettes, notamment dans les périodes de croissance économique relativement importante.

⁷ Telles que l'abrogation des exemptions de droits de douane, un droit minimal en douane et contrôles soutenues des importations et des contribuables (Voir : Gouvernement de l'Union des Comores, Plan Comores Emergent, 2020-2030, p.140).

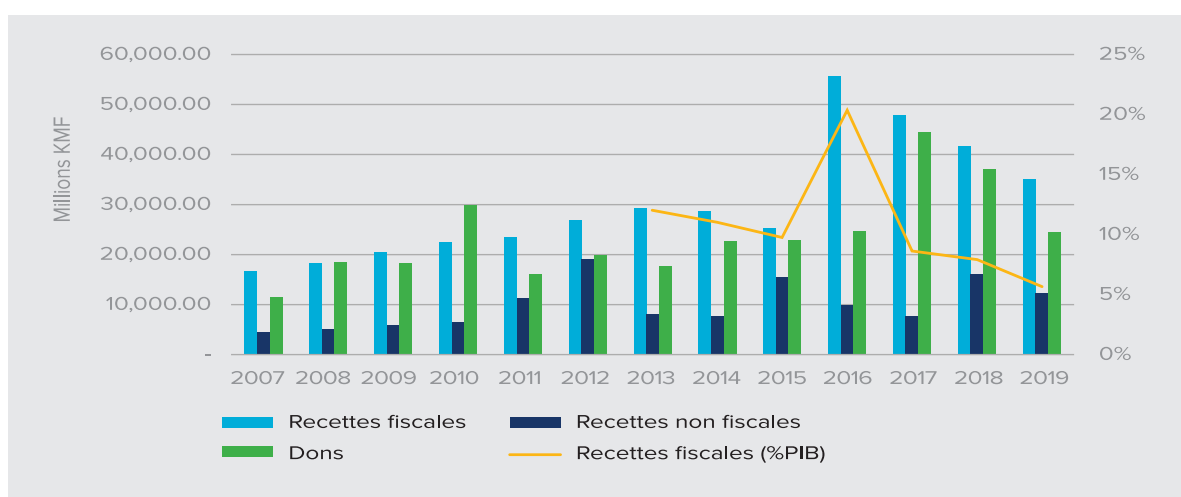
⁸ Banque Mondiale, Towards a More United and Prosperous Union of Comoros – Systematic Country Diagnostic, 2018 cité dans Plan Comores Émergent (op. cit.), p.141.

⁹ D. Coady, Creating fiscal space, IMF Finance&Development, VOL. 55/4, December 2018; [Consulté le 7 mai 2020].

Or, la base de la fiscalité est réduite et ne repose que sur un nombre limité d'entreprises et de contribuables privés. L'élargissement de l'assiette

fiscale (sociétés et particuliers) et de la fiscalisation du secteur informel repose sur des impératives réformes en profondeur.

Graphique 2 : Évolution des recettes intérieures de l'État et de dons (en millions KMF)



Source : DGB, Rapports budgétaires¹⁰

2.1.1 Recettes fiscales – un pic inégalé en 2016 qui n'a pas été maintenu

Les recettes fiscales en valeur nominale ont significativement progressé (Tableau 3), en passant de 23,5 milliards FC en 2011 à 35,1 milliards FC en 2019. Une hausse particulièrement importante a été observée en 2016, en relation avec la mise en place de nouvelles réformes douanières¹¹, d'une nouvelle taxation des impôts et le recouvrement des impayées des années antérieures. Ce pic n'a pas été maintenu les années suivantes, une tendance baissière ayant été observée, avec un recul de 37% entre 2016 et 2019.

Les écarts importants constatés entre les prévisions budgétaires et l'exécution font appel à une nécessité d'améliorer les modèles et les méthodes de prévisions pour donner davantage de crédibilité et de solidité à la Loi des Finances.

¹⁰ Nous notons des écarts entre 2015 et 2016 affichés selon les rapports d'exécution budgétaire. Les chiffres ne sont pas cohérents avec la partie sur la prévisibilité budgétaire (p.65) et il n'a pas été possible d'obtenir des explications pertinentes. Il semble que les rapports d'exécution ne sont pas très bien contrôlés. Cependant, ces permettent d'avoir un niveau de détail (par exemple sur la composition des recettes, évolution du taux de pression fiscal etc.) important pour l'analyse.

¹¹ Banque Centrale des Comores (BCC), Rapport Annuel, 2017, p.26.

Tableau 3 : Recettes fiscales (en millions KMF)

| | LdF (init.) | Réalisés |
|-------------|-------------|----------|
| 2011 | 25 278 | 23 520 |
| 2014 | 32 782 | 28 717 |
| 2015 | 34 972 | 25 370 |
| 2016 | 34 869 | 55 733 |
| 2017 | 60 777 | 47 814 |
| 2018 | 50 732 | 41 730 |
| 2019 | 49 239 | 35 081 |

Source : LdF, Rapports budgétaires¹⁰

UNE COMPOSITION INSTABLE DES RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales sont composées des **impôts directs** : **(a)** impôts sur les revenus et les bénéfices dus aux individus ; **(b)** impôts sur les revenus et les bénéfices dus aux entreprises ; **(c)** impôts sur la propriété et des **impôts indirects** : **(a)** impôts et taxes intérieures sur les biens et services ; **(b)** les droits des timbres et d'enregistrement ; **(c)** impôt sur le commerce international ; **(d)** autres droits d'accises et **(e)** autres recettes fiscales. Les impôts indirects, généralement plus faciles à collecter et ne suivant pas le principe de taxation progressive en fonction des revenus des ménages, ont dépassé les recettes fiscales directes depuis 2012.

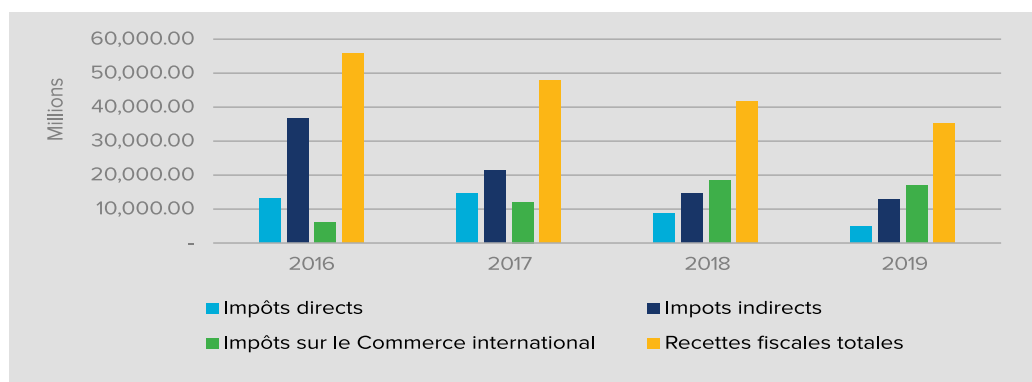
La transformation de la taxe à la consommation en Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) est une des réformes de structure, même s'elle ne recueille pas encore l'unanimité, du fait de son application dans une économie à faible valeur ajoutée.

La baisse des recettes enregistrée ces dernières années est notamment associée au repli des impôts sur les bénéfices et plus-values ainsi que celui des droits d'accises.

En dehors des pics observés en 2016, les recettes perçues sur ces deux postes ont à nouveau baissé en dessous de celles de l'année 2014. Ainsi, seulement 4,9 milliards de KMF ont été perçus sur l'impôt sur les bénéfices et plus-values en 2019, contre 7,3 milliards en 2014 et 13 milliards en 2016. Pour les droits d'accises, le recul a été encore plus fort : 8 milliards de KMF en 2019 contre 10,4 milliards en 2014 et 31,7 milliards en 2016. En revanche, les impôts et les taxes intérieures sur les biens et services sont restés stables entre 5 et 6 milliards de KMF¹².

Les impôts sur le commerce international constituent la source principale de revenu. La maîtrise des exonérations et le recouvrement des impayés ont concouru à l'amélioration des recettes douanières depuis 2016. Cependant, les avancées sur les accords de libres échanges dans les pays de la région auront un impact négatif sur les recettes douanières, d'autant plus que le pays est importateur net avec un taux de couverture des importations par les exportations nettement très bas de 14,3%. Il semble primordial pour l'Etat d'évaluer ex-ante l'impact des accords de libre-échange en cours de négociation (zone de libre-échange tripartite COMESA/SADC/EAC, zone de libre-échange continentale, accords de partenariat avec l'Union européenne).

Graphique 3 : Répartition recettes fiscales (en millions KMF)



Source : DGB, Rapports budgétaires

¹² DGB, Rapports d'exécution budgétaire, 2014 - 2019

2.1.2 Des recettes non-fiscales souvent imprévisibles

Les recettes non-fiscales sont composées notamment de : **(a)** revenus du domaine ; **(b)** droits et frais administratifs ; **(c)** amendes, pénalités et confiscations ; **(d)** recettes des préfectures ; **(e)** dividendes des Sociétés d'État (budgétisées depuis 2015) et **(f)** autres recettes non fiscales.

Ces ressources, difficilement prévisibles, ont connu d'importantes variations (**Tableau 4**). En 2011 et 2012, des recettes exceptionnelles d'un montant de 19 milliards de KMF ont été enregistrées dans le cadre du programme de la « citoyenneté économique »¹³, arrêté en 2014 à la suite des irrégularités évaluées à plusieurs milliards FC¹⁴.

Tableau 4 : Recettes non fiscales (en millions KMF)

| Années | LdF (init.) | Réalisés |
|--------|-------------|----------|
| 2014 | 6 658 | 7 617 |
| 2015 | 7 192 | 15 586 |
| 2016 | 13 951 | 9 960 |
| 2017 | 20 870 | 7 736 |
| 2018 | 15 900 | 16 026 |
| 2019 | 15 295 | 12 227 |

Source : LdF, Rapports budgétaires

Les hausses enregistrées en 2015, 2018 et 2019 sont surtout imputables aux dividendes des sociétés d'État, à l'accroissement des revenus du domaine (redevance portuaire et licence de télécommunication en 2018) et à l'augmentation des droits et frais administratifs¹⁵.

¹³ Banque Centrale des Comores, Rapport annuel, 2011

¹⁴ Habariza Comores, 52 000 passeports vendus pour la bagatelle somme de 255 823 229 988,51 KMF entre 2009 – 2016 , Janvier 2018 [consulté le 20 juin 2020].

¹⁵ Banque Centrale des Comores, Rapports annuels, 2017 et 2018.

¹⁶ DGB, Rapport d'exécution budgétaire, 2015, p. 19.

Les dividendes des Sociétés d'État (**Encadré 1**), ont été très volatiles, leur mode de calcul n'obéissant pas des règles bien définies¹⁶. Les contrôles que réalisent les institutions de l'Etat assignées à cette mission (IGF, Cour des comptes, Assemblée de l'Union) n'ont pas permis de stabiliser la situation, d'autant plus que les rapports d'activité et d'audits externes ne sont généralement pas publics. Dans ce contexte, la fiscalité assise sur ces sociétés ne reflète pas souvent la réalité de leurs activités et de leur cadre de gouvernance. Cette situation peut expliquer l'origine des fluctuations importantes des revenus assis sur les sociétés d'Etat.

La mise en œuvre des réformes pour améliorer la gouvernance et la bonne gestion des affaires publiques constitue un des leviers qui participent à l'amélioration des ressources domestiques et à la consolidation des sources de financement internes du développement.

Encadré 1

LE POTENTIEL SOUS-EXPLOITÉ DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Selon des données du CPAN, onze entreprises publiques (SCH, ONICOR, MAMWE, Comores Télécoms, ANRTIC, APC, AIMPSI, COMAIR, ANACM, SNPSF et Comores Câbles) sont publiques détenues entièrement ou majoritairement par l'Etat. En 2016, les huit premières entreprises auraient enregistré un chiffre d'affaire de 106 milliards de KMF, donc presque deux fois les recettes domestiques de l'État. Suite aux efforts de recouvrement, les impôts et dividendes payés par les sociétés d'Etat ont atteints près de 18,5 milliards de KMF (30% des contributions fiscales et non-fiscales pour cet exercice).

2.1.3 Emprunt public domestique

Les sources de financement internes par emprunt de l'Etat reposent fondamentalement sur les avances de la Banque centrale, instrument de financement à court terme, dont le montant est plafonné à 20% de la moyenne des recettes internes sur les trois derniers exercices budgétaires. Ce plafond régulièrement atteint affiche un encours de 9,5 milliards FC à fin

décembre 2019, selon les données de la Banque centrale. Très récemment, l'Etat a bénéficié d'autres prêts bancaires dont l'encours à fin 2019 est de plus de 2 milliards FC, qu'il faut rajouter 889 millions FC d'arriérés de paiement auprès de la SNPSF. A fin 2019, l'encours de la dette publique domestique (hors allocation des DTS) est évalué à plus de 46 milliards FC dont 12,4 milliards FC détenus par les établissements bancaires.

Tableau 5 : Composition de la dette intérieure (en millions de KMF)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Dette intérieure | 989 | 989 | 989 | 989 | 989 | 8 256 | 11 486 | 12 251 | 50 418 |
| Exim bank | | | | | | | | 680 | 2 025 |
| SNPSF | 889 | 889 | 889 | 889 | 889 | 889 | 889 | 889 | 889 |
| Avances statutaires | 6 742 | 6 662 | 7 054 | 6 880 | 2 733 | 3 428 | 6 929 | 6 932 | 9 493 |
| Allocation DTS | 418 | 411 | 394 | 421 | 449 | 3 939 | 3 668 | 3 750 | 3 817 |
| Dette structurée | | | | | | | | | 34 194 |

Source : Direction de la Dette, Bulletin décembre 2019, équipe DFA

A ce stade, la capacité de financement intérieure reste étroite et il n'existe pas aux Comores pour l'instant une intermédiation financière qui permettrait à l'Etat de lever des ressources longues par l'émission des titres publics, comme les bons du trésor, pour financer le développement. Les réformes initiées par la Banque Centrale pour améliorer l'intermédiation financière, notamment la gestion dynamique de la liquidité bancaire et les mécanismes de couverture des risques n'ont pas encore abouties.



2.2 LE FINANCEMENT PUBLIC INTERNATIONAL

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, SOURCE ESSENTIELLE DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Les financements extérieurs publics sont obtenus grâce à des dons et des emprunts bilatéraux et multilatéraux. Ils constituent la première source de financement des dépenses d'équipements et d'investissements de l'Etat (plus de 80%¹⁷). Les dons reçus ont représenté 39% des recettes publiques totales¹⁸ en 2018 et 34% en 2019 et correspondant respectivement à 7,2% et à 4,7% du PIB. A fin 2019, l'encours de la dette extérieure a atteint 162 milliards FC et a représenté 23,5% du PIB et 235% des recettes budgétaires intérieures.

Les financements extérieurs des partenaires bilatéraux et multilatéraux annoncés à la CPAD sont évalués à plus de 1,4 milliards d'euros.

Le pays devra mobiliser ces importantes ressources et les intégrer dans les cycles de gestion des finances publiques et cibler stratégiquement celles susceptibles de contribuer à la réalisation du PIP.

2.2.1 Aide publique au développement (APD)

Selon les données de l'OCDE de l'année 2018, l'aide publique au développement destinée aux Comores a été de 104 dollars par habitant niveau supérieur à celui de la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne et des pays de les moins avancés (PMA). Elle a été de 26 dollars par habitant à Madagascar, de 62 dollars au Mozambique et de 44 dollars en Tanzanie.

En revanche, certains petits états insulaires, à l'instar de ceux de l'Océan Pacifique, reçoivent 403 dollars par habitant, montant largement supérieur à celui perçu par les Comores dans la même période (**Tableau 6**).

Tableau 6 : APD net par habitant (US\$ courants)

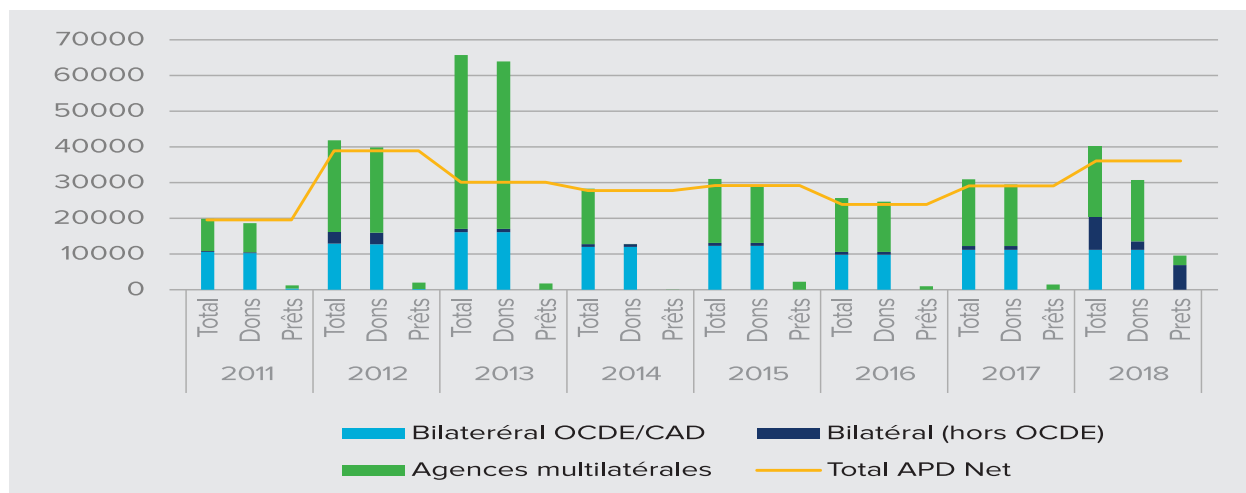
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Comores | 100 | 78 | 140 | 110 | 99 | 85 | 68 | 83 | 104 |
| Afrique subsaharienne | 51 | 53 | 50 | 50 | 48 | 45 | 43 | 47 | 47 |
| Pays moins avancés (classif. ONU) | 52 | 52 | 49 | 53 | 48 | 45 | 43 | 47 | 47 |
| Pays pauvres très endettés | 70 | 69 | 64 | 60 | 55 | 52 | 50 | 52 | 52 |
| Petits états insulaires du pacifique | 402 | 470 | 474 | 462 | 388 | 399 | 327 | 415 | 404 |

Source : Données Banque mondiale, World Development Indicators (WDI) sur la base de données de l'OCDE

¹⁷ Gouvernement des Comores, Plan Comores Emergent, p.141

¹⁸ Calculs sur la base des données des rapports d'exécution budgétaire 2018 et 2019.

Graphique 4 : Aide publique au développement selon type et bailleurs 2011 – 2018 (millions KMF)

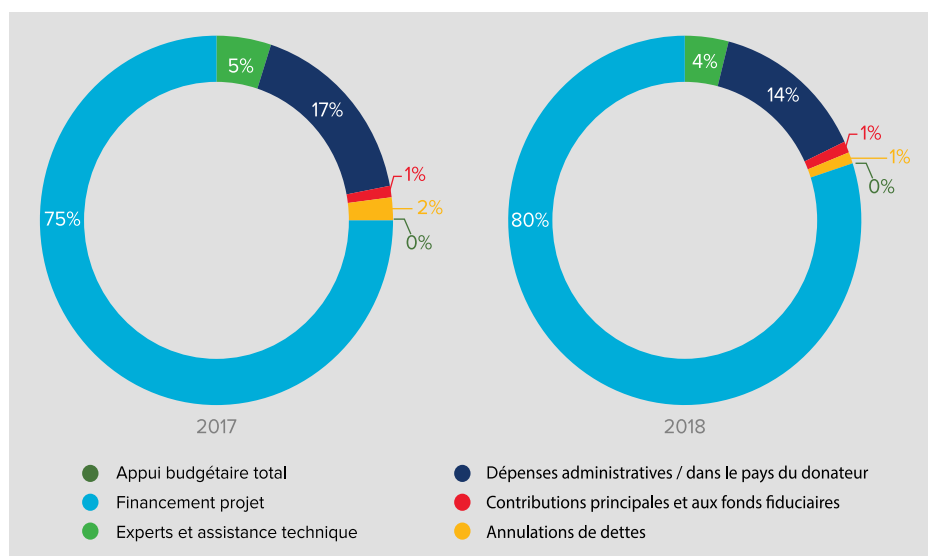


Source : Données OCDE QWIDS

Depuis 2010, les Comores ont bénéficié en moyenne, 96 dollars d'aide publique par habitant, avec un pic en 2012 suite à l'annulation d'une grande partie de la dette extérieure, après l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE. Celle-ci explique également le grand écart entre agences multilatérales et bailleurs bilatéraux pendant cet exercice.

Les financements de projet et l'assistance technique constituent la part la plus importante de l'aide et ils ont représenté jusqu'à 98% du total de l'APD (Figure 2). Quelques appuis budgétaires sectoriels ont également été enregistrés, mais moins fréquents depuis 2016.

Figure 2 : Décaissement de l'APD par type d'aide (%)



Source : Données OCDE QWIDS

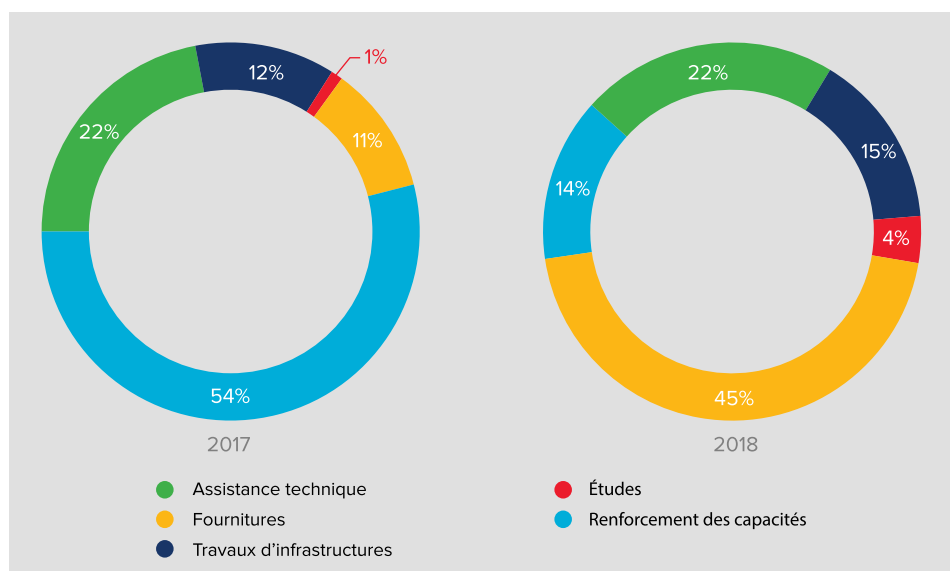
Si les financements de projets sont essentiels pour permettre au Gouvernement des Comores d'exécuter son programme d'investissement public, les procédures de décaissement associées sont parfois longues et sont source de fragmentations et de retards dans la mise en œuvre des projets.

PLATEFORME DE GESTION DE L'AIDE

Selon le **Rapport de l'année 2017 sur l'aide au développement**, 6 partenaires bilatéraux et 9 agences multilatérales ont décaissé 44,5 milliards KMF, correspondant respectivement à un taux de décaissement de 69% et de 57%. Ce niveau de décaissement relativement bas, peut être expliqué par les procédures administratives parfois longues (mise en place des équipes projets, délais d'attente des avis de non-objection des bailleurs) et par le manque de vigueur dans les capacités d'absorption.

Le plus souvent, l'allocation des ressources n'est pas optimisée, mais très fragmentée actuellement dans 64 projets référencés. En dépit de l'alignement fait dans les principaux axes de la stratégie de développement, les décaissements correspondent rarement aux montants indiqués dans les différents Plans d'Actions Prioritaires (PAP) des stratégies nationales de développement. Des programmes moins urgents sont parfois sur-financés. Les projets liés au renforcement des capacités ont traditionnellement occupé des rangs élevés, notamment dans les projets portés par des agences multilatérales (75%). Les travaux d'infrastructure routières et la fourniture d'équipements dans le secteur de l'énergie, ont absorbé 67% de l'APD en 2017, (**Cf. Figure 3**)¹⁹.

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



Source : DAD/Rapports sur l'aide

¹⁹ Union des Comores, Rapport sur l'aide au développement, 2017, p.24.

²⁰ Union des Comores, Rapport sur l'aide au développement, 2017, p. 24.

La **DAD Comores**, plateforme en ligne regroupe périodiquement les données sur les conventions de financement en cours. Les données sont directement saisies par les partenaires présents sur place et permettent au gouvernement comorien d'effectuer une analyse détaillée des initiatives mises en œuvre ainsi que l'alignement des PTF sur la stratégie nationale de développement.

Le Commissariat Général au Plan, avec l'appui du PNUD, de l'UE et de la BAD, a engagé des travaux importants pour l'harmonisation des données de la DAD avec celles du Programme d'investissement public (PIP). L'étape suivante sera l'intégration de l'ensemble des flux financiers disponibles dans le système de planification et cycle budgétaire pour financer le PCE 2030 et les priorités d'investissement identifiées. A moyen terme, cette intégration pourrait contribuer à la mise en place d'un système de gestion financière interconnectée avec tous les systèmes d'information financière déjà en place (DAD, CS-DRMS, SYDONIA, SIM-ba et systèmes au Trésor).

2.2.2 Coopération Sud-Sud

La coopération avec les partenaires du Sud fait partie des options de financement des investissements publics en Union des Comores. Elle est insérée dans les bases de données du pays, notamment celles du Ministère des affaires étrangères qui a établi un classement des partenaires selon leur région d'origine²⁰. Les ressources provenant des partenaires du sud augmentent d'une année sur l'autre. En 2017, les fonds du FADES ont atteint 5,2 milliards de KMF (122 millions de KMF en 2016) et 12,2 milliards de KMF pour ceux des pays d'Asie. En 2017, ces ressources sont notamment affectées à la construction du stade Malousini à Moroni, financé par la Chine, au secteur de l'énergie sur financement des

Emirats Arabe Unis et du FADES, aux infrastructures éducatives et routières sur financement de l'Arabie Saoudite, du Koweït et de la BAD. L'Inde, l'Arabie saoudite et le Koweït font partie des principaux créanciers bilatéraux du pays, avec un montant de 42,6 milliards de KMF, soit 97,5% de la dette bilatérale à fin 2019.

Ce partenariat Sud-Sud s'est en effet renforcé lors de la CPAD 2019 avec des annonces d'un montant de plus de 915 millions de dollars. Dans cette dynamique de renforcement de la coopération Sud-Sud, il serait opportun d'explorer de nouveaux partenariats auprès des pays qui ont intégré l'Union des Comores dans leur programmation globale et qui n'ont pas encore mis en place des lignes de financement. En effet, le PCE 2030 insiste sur la coopération industrielle avec les pays de la sous-région et des partenariats actifs avec des pays comme l'Afrique du Sud, Madagascar, l'île Maurice et la Tanzanie, d'autant plus que, seulement 3% des financements enregistrés dans la DAD Comores en 2017 proviennent des pays africains et de la sous-région.

2.2.3 La finance islamique

L'Union des Comores, pays membre de la ligue Arabe, est éligible aux financements islamiques. Le pays bénéficie déjà des programmes de financement de la Banque Islamique de Développement (BID), notamment un prêt de 8,8 milliards de KMF octroyé en 2015 et 2016 à la Société Nationale des Hydrocarbures et 3,5 millions de dollars accordés aux réseaux de micro-finance pour le développement de chaînes de valeurs agricoles. La BID a fait des annonces lors de la CPAD, d'un montant de 300 millions de dollars pour soutenir le PCE 2030.

²¹ Plan Comores Emergent 2030 (op.cit.), p.39.

Cependant, la finance islamique reste peu développée aux Comores et le système financier comorien ne s'est pas encore approprié les instruments de financement islamique pour élargir son offre de financement à l'économie.

Pour autant, le PCE 2030, à travers le projet structurant « *Moroni Financial Smart City* », prévoit la promotion de la finance islamique dans le pays pour attirer les investisseurs des pays du golf.²¹

Encadré 2

LE FINANCEMENT ISLAMIQUE

La finance islamique est devenue une source croissante de financement du développement. Ses principes fondamentaux ne s'écartent pas de l'esprit des ODD : 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 ; offrir des outils de finance sociale islamique - **Zakat** (aumônes obligatoires), **Sadakah** (dons charitables), **Waqf** (dotations), **Sukuk** (obligations islamiques). 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.

ENGAGEMENT DU PNUD

Le PNUD intensifie 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 aide les organisations financières islamiques à s'aligner sur les objectifs de développement durable, à surveiller, signaler et communiquer l'impact sur le développement dans un bon nombre de pays :

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.



En **Turquie**, il explore de nouvelles manières de combiner la finance islamique avec le financement participatif via la technologie Blockchain.



En 2017, le PNUD et la **Banque Islamique de Développement (BID)** ont publié un rapport conjoint *I 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 connu un grand succès en Malaisie et en Indonésie. En Indonésie, le PNUD collabore avec le Ministère des Finances pour soutenir leur premier *Sukuk* (emprunt) vert souverain de 1,25 milliards de dollars. Ce *Sukuk*, qui a rapidement été sursouscrit, montre le potentiel vital d'exploiter les partenariats de la finance islamique pour des investissements verts.

2.2.4 Financement climat

Selon le rapport d'évaluation de l'impact du cyclone Kenneth qui a frappé les Comores au mois d'avril 2019, « *les Comores sont exposées à des situations de vulnérabilité extrême caractérisées par la récurrence des aléas intenses et de différents types. Les risques de catastrophes telles que les cyclones, les tempêtes, les inondations, les éruptions volcaniques, les tremblements de terre, les glissements de terrain, la sécheresse, les incendies et les ouragans constituent une menace permanente* » ainsi que la montée du niveau de la mer.

Encadré 3

DES DOMMAGES AU-DELÀ DU PIB

Selon les **Contributions prévues déterminées au niveau national** 2015 (CDPN) à l'UNFCCC, 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 qui lient le financement climat avec les objectifs de développement socio-économiques. Ceci nécessite le renforcement des capacités nationales pour permettre la bonne gestion et l'accès à ce type de financements.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, rappelle que, à l'échelle planétaire, l'augmentation des niveaux de la mer pour la période 2006-2015 a été 2,5 fois plus élevée que pour la période 1901-1990 et menace tout particulièrement les PEID²². Dans ce contexte, des mesures d'adaptation et de protection contre les risques et catastrophes ne constituent pas uniquement un impératif de protection, elles peuvent également prévenir d'importants manques à gagner, voire représenter un véritable investissement qui crée des emplois et préserve les richesses du secteur primaire et de la biodiversité.

Le PCE 2030 rappelle qu'au cours des 15 dernières années, plus de 30 mètres de lignes de côte ont déjà été perdues à certains endroits des îles Comores, classés parmi les 25 haut-lieux de la biodiversité mondiale. A cet effet, il prévoit une politique nationale qui place l'adaptation au changement climatique et la gestion durable des ressources naturelles au centre de toutes les politiques sectorielles. Parmi les projets sectoriels du PCE 2030, la réduction des risques et catastrophes ainsi que la gestion intégrée des zones côtières font partie des priorités. Les financements de ces deux projets sont évalués à 53,9 millions d'euros, dont 7,9 millions d'euros sont déjà mobilisés et 46 millions d'Euros en attente²³ de financement.



Tortues du Parc Marine de Mohéli

²² GIEC, Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, Summary for Policymakers, 2019, p.10 [consulté le 21 juin 2020]

²³ CPAD, Notes sectorielles et fiche projet, 2019, p.51 -52

²⁴ Gouvernement de l'Union des Comores, Plan Comores Emergent, p. 152 -156

Le PCE 2030 prévoit aussi la mise en place d'une politique nationale volontariste de gestion des déchets et le développement d'une stratégie spécifique de mobilisation des financements globaux. Or, les annonces faites lors de la CPAD 2019 ne ciblent pas ces projets explicitement²⁴. En revanche, certains partenaires ont manifesté un intérêt croissant pour le financement des projets relatifs à la protection de l'environnement et au changement climatique.

Les financements climat, similaires aux modes opératoires de l'aide publique au développement et des fonds de financement de la santé, dépendent souvent de la coopération multilatérale, des institutions de financement du développement et des fonds verticaux.

Ils sont aussi complétés par des financements mixtes de sources publics et privés ainsi que des instruments de prêt, dons, équités et de garanties.

Depuis l'an 2000, les Comores ont bénéficié de plusieurs fonds climat, comme le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), mais aussi d'autres financements mobilisés auprès de bailleurs bi- et multilatéraux. L'expérience réussie de la mise en œuvre de plusieurs projets de protection de l'environnement, notamment le projet de renforcement de la résilience climatique du Fonds pour les pays moins avancés²⁵ mis en œuvre de 2014 à 2018, ont permis l'obtention d'un premier financement du Fonds Vert pour le Climat (FVC).

Tableau 7 : Allocations des principaux fonds à l'Union des Comores

| Nom du fonds | N° de projets | Total approuvé (milliards KMF) |
|---|-----------------|--------------------------------|
| Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) | 5 (depuis 2003) | 12 |
| Fonds pour l'environnement mondial (GEF) | 16 | 9,5 |
| Fonds Vert pour le Climat | 2 | 19,2 |
| Alliance globale contre le changement climatique (UE) | 1 | 1,5 |
| Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP) | 1 | 0,454 |
| Fonds d'investissement climatique (CIF) | 0 | 0 |
| Fonds d'adaptation au changement climatique | 0 | 0 |

Source : Statistiques du Climate Funds Update et pages web des fonds

25 FPMA-FEM administré par le FEM.

26 Pour plus de détails : Green Climate Fund, project website : <https://www.greenclimate.fund/projects/fp094> [Consulté le 20 juin.2020].

27 Une initiative d'Heinrich Böll Stiftung & Overseas Development Institute : <https://climatefundsupdate.org>.

28 US\$ 79 millions selon le Climate Funds Update et US\$ 15 millions supplémentaires du FEM.

Approuvé en 2018 pour une durée de 8 ans, le projet « *Approvisionnement en eau résilient aux changements climatiques* » bénéficie d'un financement sous forme de dons à hauteur de 41,9 millions de dollars (environ 18 milliards de KMF) et d'un co-financement de 18,8 millions de dollars (31%) du gouvernement des Comores, du PNUD, de la Chine et du FADES²⁶.

Selon les statistiques du *Climate Funds Update*²⁷, au moins 94 millions de dollars (environ 43 milliards de KMF) issus de fonds pour le climat, ont été approuvés pour les Comores, plaçant le pays au premier rang des bénéficiaires des PEID du continent²⁸. Cependant, les moyens mobilisés restent encore largement en dessous des besoins réels, d'autant plus que les décaissements accusent souvent d'importants retards. Aucune institution nationale n'a pour l'instant obtenu le statut d'organisation intermédiaire pour soumettre des projets à ce type de financements auprès des grands fonds.

Il est d'autant plus important que le projet du FVC soit accompagné d'un programme de renforcement des capacités (« *Readiness support* ») pour les *Ministères 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 soutenir la mise en place des mécanismes adéquats de planification – programmation – budgétisation – suivi & évaluation. Il s'agit également de faciliter l'accès du gouvernement à des financements verts à l'avenir²⁹.

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 comme la mise en place d'un fonds fiduciaire environnement au niveau national ou du « *Fonds d'intervention d'urgence* » administré par la Direction Générale de la Sécurité Civile.

De même, le PCE 2030 prévoit de capitaliser le « *Fonds environnemental pour les Aires protégées des Comores* » avec un premier financement de l'AFD d'un montant de 1,5 millions d'Euros (736 millions de KMF). Similaire au modèle malgache, ce fonds apportera des subventions à des structures engagées dans la conservation et/ou la gestion durable de la biodiversité des aires protégées nationales.

Malgré les objectifs affichés par les précédentes stratégies de développement, les insuffisances d'une vision intégrée des enjeux environnementaux et climatiques ont pour l'instant ralenti la 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 certaines catégories de population pauvres et d'entreprises actives dans le secteur du bois, provoquent un impact négatif considérable à l'environnement en accentuant notamment les érosions et la durée de la période de sécheresse. Le développement des énergies renouvelables, en particulier solaire, serait une source d'économie importante, le pays ayant importé en 2018 l'équivalent de 24,7 milliards KMF de produits pétroliers. Des investissements publics dans le secteur des énergies renouvelables permettraient au pays de diminuer la consommation des hydrocarbures³⁰.



29 En ordre de financements approuvés : Maldives, Mauritius, Guinée-Bissau, Sao Tome and Principe, Cabo Verde, Seychelles.

30 GCF/UNDP, *Readiness Proposal* (Note conceptuelle), mars 2017 [Consulté le 20 juin 2020].

31 GoC/UNDP/GEF, *Sustainable development of Comoros Islands by promoting the geothermal energy resources*, Document de Projet, p.8 [Consulté le 20.05.2020].

2.2.5 L'endettement public extérieur

En 2010, le FMI avait estimé en valeur nominale à 287 millions de dollars, la dette publique extérieure des Comores, correspondant à 343% de la valeur actuelle nette du ratio dette/exportations, largement supérieur au niveau de la soutenabilité de la dette. Après l'atteinte du point d'achèvement en décembre 2012, la dette extérieure avait été allégée et ramenée à 10% du PIB. Afin décembre 2019, l'encours de la dette extérieure s'est élevé 162 milliards de KMF (23,5% du PIB) dont 128 milliards de KMF contractés par l'Etat et 34 milliards³¹ garantie par l'Etat.

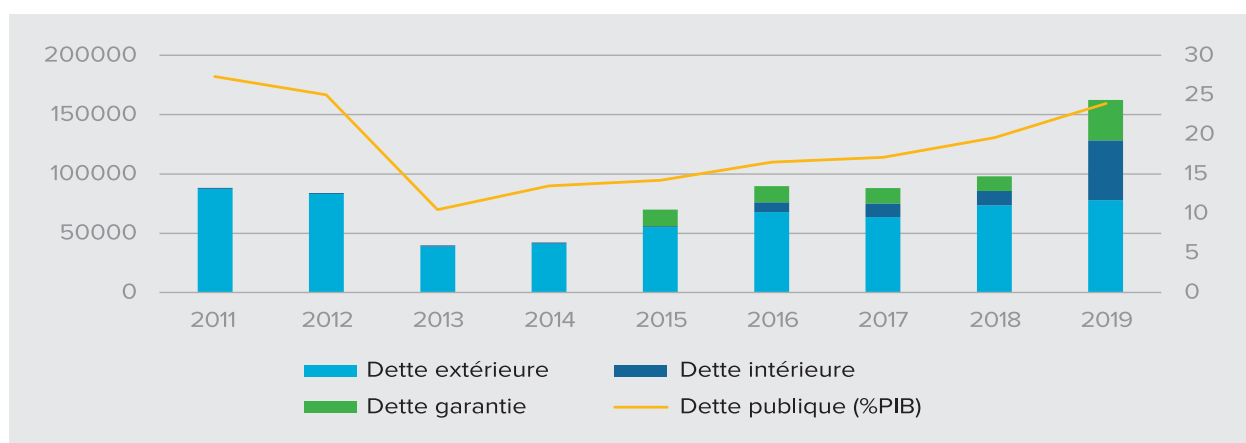
Même si le risque de surendettement est considéré comme « modéré » par la Direction de la Dette Publique, celle-ci prévoit une hausse des charges de la dette pour les années à venir, situation qui rappelle la nécessité d'élargir l'espace budgétaire pour assurer la viabilité de la dette, sans pour autant renoncer aux emprunts pour financer les investissements indispensables pour le développement.

A fin décembre 2019, l'encours de la dette publique extérieure est (112,1 milliards de KMF) détenue à 39% par des créanciers bilatéraux (43,7 milliards de KMF³²) et à 31% par les créanciers multilatéraux (34,1 milliards KMF), notamment la BDEA, l'IDA et Trade & Development Bank (TDB).

La dette concessionnelle représente la part la plus importante³³, avec un taux d'intérêt moyen de 1,4% en 2019. Selon les prévisions de la Direction Générale de la Dette, les charges financières ont été évaluées à 382 millions de KMF en 2018 et passeront à 796 millions de KMF en 2020. Le service de la dette pourrait s'élever à 4,5% des recettes publiques³⁴, une tendance qui risque de s'aggraver avec l'impact de la crise du COVID-19 sur les finances publiques, notamment si les allègements prévus ne sont pas mis en œuvre à large échelle (**Encadré 4**).

La concrétisation des annonces faites par les partenaires multilatéraux dans le cadre de la Conférence des Partenaires (357 milliards de KMF³⁵) pèseront sur le niveau d'endettement extérieur du

Graphique 5 : Encours de la dette publique et à garantie publique



Source : Direction de la dette

32 Fin 2019, le gouvernement garantit des emprunts contractés par Comores Telecom (33-34 milliards de KMF) et la Meck Moroni (1,2 milliards de KMF).

33 Ministère des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire/Direction de la Dette, Bulletin Statistique de la Dette, Union des Comores Décembre 2019 [Consulté le 20 juillet 2020].

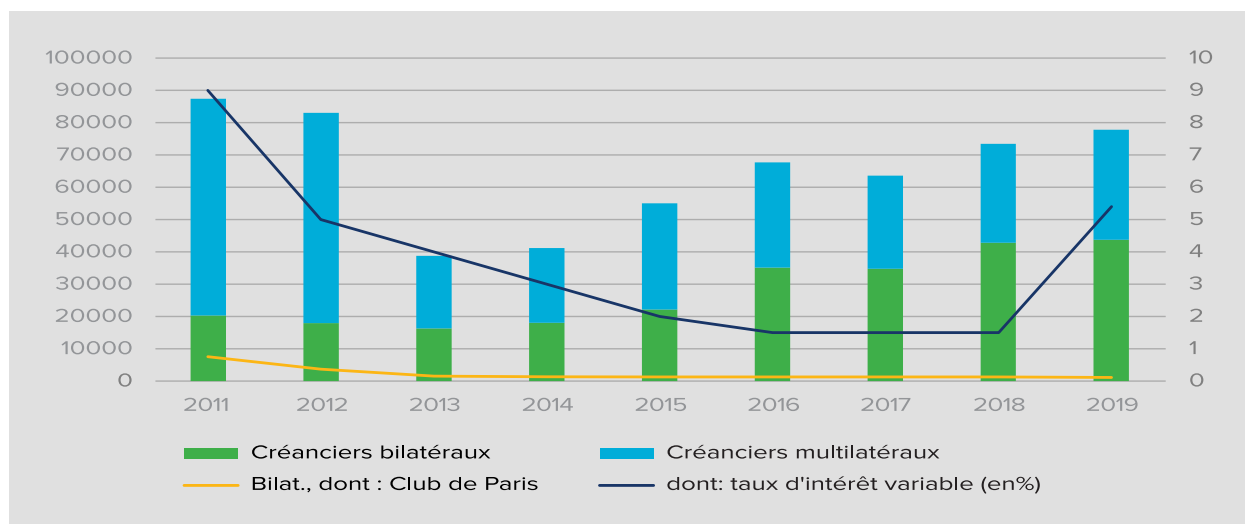
34 Mise à part un crédit de COFACE (France) à hauteur de 1,7 milliards de KMF (IMF 2020) à taux d'intérêt variable et celui de TDB.

35 La Loi des Finances 2020 budgétise des recettes internes de 54,8 milliards de KMF, la Direction de la dette publique prévoit un service de la dette à hauteur de 2,5 milliards de KMF (1 693 millions en principal, ; 796 millions en intérêts)

36 Non concessionnal borrowing committee; Pour plus de détails voir: <https://ida.worldbank.org/debt/comoros>

37 IMF, Union of The Comoros, Article IV - Annex IV Debt Sustainability Assessment, Washington D.C., March 2020 [Consulté le 20 juin 2020].

Graphique 6 : Dette publique extérieure (en millions KMF)



Source : Direction de la Dette Publique

pays.

Le cas du financement par emprunt non concessionnel à hauteur de 11,5 milliards de KMF auprès de la Trade & Development Bank (TDB) pour la construction du centre hospitalier universitaire El Maarouf renforce cette inquiétude.

Le comité en chargé des prêts non-concessionnels³⁶ de la Banque mondiale a fixé un plafond de 25 millions d'Euros et 10,2 millions d'euros ont été décaissés en 2019 dans le cadre de cette convention.

Les récentes analyses sur la soutenabilité de la dette³⁷ considèrent que la situation des Comores reste fragile et recommandent que toute contraction d'une dette au-delà du plafond de 25 millions d'Euros, soit limitée à des prêts concessionnels, bien que ces derniers soient restreints.

Le défi majeur porte cependant sur la question de la viabilité de la dette, qu'il faudra soutenir par l'élargissement de l'espace budgétaire afin de consolider la capacité d'endettement du pays pour financer les investissements stratégiques, capables d'accompagner la transformation structurelle de l'économie comorienne prônée par la stratégie nationale de développement.

Le pays dispose une stratégie de la dette utilisée chaque année dans le cadre de l'élaboration de la Loi de finances³⁸. La mise en œuvre de cette stratégie fait appel au renforcement de la collaboration entre les institutions et les structures chargées de la gestion de la dette, notamment la Direction générale de la dette, le Comité national de la dette, les services du Trésor, la Banque centrale et le Parlement.

³⁸ Banque Mondiale, Évaluation de la performance sur la gestion des finances publiques dans l'Union des Comores, 2016 (PEFA), 2016 p.68 [Consulté le 20 juin 2020].

Encadré 4

ALLÈGEMENT DE LA DETTE ET NOUVEAUX EMPRUNTS FACE À LA COVID-19

Sur le continent africain, la crise sanitaire de la COVID-19 a impacté négativement l'économie mondiale et a été révélatrice de la fragilité d'une économie mondiale fortement interconnectée. Les pays du G20 ont rapidement fait le choix d'abandonner provisoirement les règles et leur orthodoxie économique en matière de subventions. Ils ont mobilisé des ressources historiques élevées en accroissant considérablement leurs niveaux d'endettement.

Les pays du Sud, notamment africains, n'ont pas emprunté cette voie par crainte d'alourdir l'endettement des Etats pour certains et par absence d'instrument de financement interne pour d'autres.

Pour faire face à la crise, les banques centrales ont assoupli la politique monétaire et les Etats ont fait appel à un moratoire, voire une annulation de la dette. Dès le mois d'avril 2020, les pays du G20 ont annoncé un moratoire jusqu'à la fin de l'année, tandis que la Banque mondiale et le FMI ont renforcé leurs mécanismes de

prêt. L'Union des Comores a notamment bénéficié d'un allègement du service de la dette *envers le FMI* (545 millions de KMF) sur six mois et de 5,4 milliards de KMF en droits de tirage spéciaux. En juin 2020, la *Banque mondiale* estime que des paiements jusqu'à 2,3 millions de dollars pourraient être économisés dans le cadre de l'Initiative de suspension du service de la dette.

La *Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement* insiste, toutefois, qu'il sera nécessaire de sortir des sentiers battus s'il s'agit de préserver la moindre possibilité de réaliser les Objectifs de Développement Durable. Au lieu de négociations ad-hoc avec les différents créanciers et de nouveaux emprunts associés à des conditionnalités qui restreignent les dépenses sociales et d'investissements, la Conférence prône des politiques contra-cycliques. Associant la stabilité financière à un bien public mondial, elle recommande une approche cohérente sous l'égide d'une autorité internationale en charge de la viabilité de la dette des pays en développement.

2.3 LE FINANCEMENT PRIVÉ DOMESTIQUE

Le financement bancaire à l'économie est passé de 9,4 milliards FC à fin décembre 2005 à 82,2 milliards FC à fin décembre 2019, soutenu par l'ouverture du secteur bancaire à la concurrence depuis 2007, la rénovation du cadre réglementaire et par la mise en place de structures de soutien au développement de l'activité bancaire (Association professionnelle, centrale des risques, le crédit bail, Loi Anti-blanchiment, ...).

Cette évolution a contribué à l'amélioration de la capacité de paiement de l'économie comorienne qui s'est établie à 146,7 milliards FC (298 millions d'euros) à fin décembre 2019, dont 48,6 milliards FC de dépôts d'épargne, essentiellement liquide. La trésorerie disponible du secteur bancaire est évaluée à 47,8 milliards FC à fin décembre 2019, traduisant les insuffisances de ressources internes, notamment longues pour financer le développement.

En dépit de la croissance régulière du crédit à l'économie, le financement bancaire au secteur privé représente 16% du PIB en décembre 2019, niveau extrêmement bas par rapport à des pays insulaires identiques.

Le financement de l'investissement reste marginal en dessous de 20% du crédit au secteur privé, en raison notamment du risque de transformation important et d'un niveau de créances douteuses élevé à 21% de l'encours de crédit. Les garanties apportées pour la couverture du risque de crédit sont notamment les cautions, le foncier, l'or, les biens immobiliers, excluant l'accès au crédit de plusieurs emprunteurs potentiels. Les banques se heurtent aussi à d'importantes difficultés pour réaliser certaines hypothèques, notamment foncières et immobilières. Les dysfonctionnements de certains services judiciaires et les difficultés de gestion des contentieux et des litiges accentuent le risque. Les taux d'intérêt pratiqués semblent élevés et sont difficilement soutenables pour les crédits à moyen et long terme (Taux moyen de 12%).

Les offres financières comme le capital-risque, le crédit-bail, les fonds de retrait ou les produits d'assurance n'existent pas encore aux Comores, même si le PCE 2030 prévoit plusieurs réformes en ce sens. Ainsi, sans une mobilisation plus large de l'épargne ainsi que le rétablissement de l'intégrité et de l'efficacité du secteur financier, les perspectives d'investissement à long terme seront très contraintes.

L'ensemble de ces contraintes contribuent au sous financement du secteur privé, le vier capable d'enclancher une dynamique d'investissement et de soutien au développement.

2.3.1 Investissements du secteur privé comorien

L'activité des entreprises évolue dans environnement particulièrement contraint, marqué par l'étroitesse du marché, une forte dépendance de l'économie aux ressources financières extérieures, un faible niveau de l'épargne nationale et une insuffisance de ressources longues pour financer l'investissement.

LE DIAGNOSTIC DU SECTEUR PRIVÉ RÉALISÉ EN 2018³⁹ A MONTRÉ QUE LE SECTEUR EST CONFRONTÉ AUX MÊMES DIFFICULTÉS QUE CELLES DES PMA ET DES PIED, À SAVOIR :



1. Le faible taux de crédits à long terme, seulement 5,6% du financement total en 2018, selon la BCC ;



2. L'inefficacité dans le règlement des contentieux, des conflits commerciaux et fonciers ;



3. La pression fiscale élevée⁴⁰ appliquée sur petits nombre d'entreprises ;



4. Le manque de ressources humaines qualifiées correspondant aux besoins des entreprises ;



5. Le développement insuffisant d'infrastructures économiques (énergie, routes, ports, aéroports).

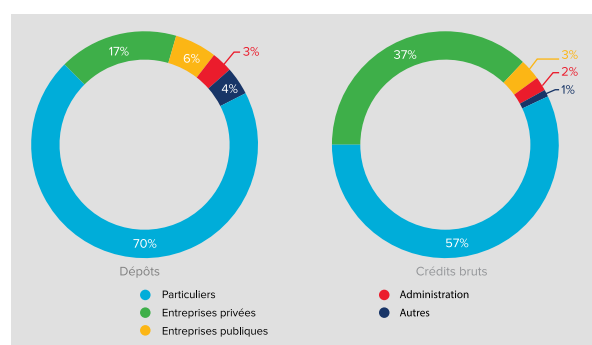
39 Groupe AIC, Projet de renforcement des capacités institutionnelles (PRC II), Rapport Diagnostic pour le développement du secteur privé, janvier 2018.

40 Selon les entretiens menés dans le cadre de cette étude, 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.

Le secteur privé est dominé par des PME/PMI et un secteur informel dense majoritairement bancarisé auprès des établissements de micro-finance. Les financements qu'il bénéficie sont notamment destinés au développement de l'activité, même si certains crédits à court terme servent parfois à financer des investissements, pratique à l'origine d'importantes difficultés de remboursement et du taux élevé des créances douteuses. Aux Comores, la majorité des investissements est réalisé par le secteur privé national (plus de 92% selon l'ANPI), et sont financés principalement par des ressources propres, souvent en dessous des besoins des projets. A fin décembre 2019, sur les 85 milliards KMF d'encours de crédit à l'économie, 56% sont à court terme, 36% à moyen terme et seulement 8% à long terme, confirmant le sous financement bancaire de l'investissement. L'épargne privée nationale est insuffisante et n'est guère mobilisée pour financer les objectifs de développement ou des investissements.

En 2019, sur un encours de crédit de 85,2 milliards KMF, 58% est détenus par les particuliers, y compris du secteur informel, 34% par des entreprises privées, 1% par les entreprises publiques et 5% par l'administration centrale (**Figure 4**).

Figure 4 : Dépôts et crédits bruts par catégorie (2018)



Source : BCC, DSBR, Rapport annuel 2018



41 BCC, Rapport Annuel, 2018, p.60

42 Détention de liquidités sans les transformer en prêt

43 BCC, Rapport annuel 2017, p.59 et BCC, Note de Conjoncture 2019, p. 11.

44 BCC, Rapport annuel, 2018, p.53; à noter que selon les données de la Banque mondiale le crédit domestique au secteur privé en Afrique subsaharienne se situe à 46% en 2018.

45 Union des Meck, Rapport annuel 2017, p.53 et BCC, Note de Conjoncture Année 2019, p. 11.

2.3.2 Profil du Secteur bancaire et de la microfinance

Le secteur bancaire, ouvert à la concurrence depuis 2005, dispose actuellement 11 institutions bancaires et financières (Tableau 4) couvrant l'ensemble des régions du pays. Selon le rapport 2019 de la BCC, en plus des 11 sièges, le secteur comptabilise 142 agences, 27 GAB et 312 904 comptes, confortant le taux de bancarisation évalué à plus de 23%.

Le secteur est constitué par des établissements de crédit de petite taille avec un niveau de fonds propres relativement bas, limitant leur capacité de couverture prudentielle d'absorption des risques et de résistance aux chocs exogènes.

Le secteur est aussi confronté au niveau élevé des créances douteuses, représentant 24,1% du portefeuille de crédit en 2018 après 23,6% en 2017

(25 clients représentent 68% des crédits en souffrance⁴⁶), pesant négativement sur le financement bancaire de l'économie⁴⁷.

Les solutions apportées à ce stade, notamment la création d'une structure de défaisance, la centrale des risques et des incidents de paiement, n'ont pas encore permis d'inverser la tendance du sous financement bancaire de l'économie.

Au niveau des institutions de micro-finance, le problème des créances en souffrance est beaucoup moins important, situation expliquée par les modalités d'octroi de crédit et le montant maximum autorisé, plafonné à 5 millions de KMF⁴⁸ pour certains crédits (57% des dossiers), ce qui limite le risque de défaillance.



46 BCC, Rapport Annuel, 2018, p.56.

47 Voir BCC, Rapport Annuel 2018, p.60

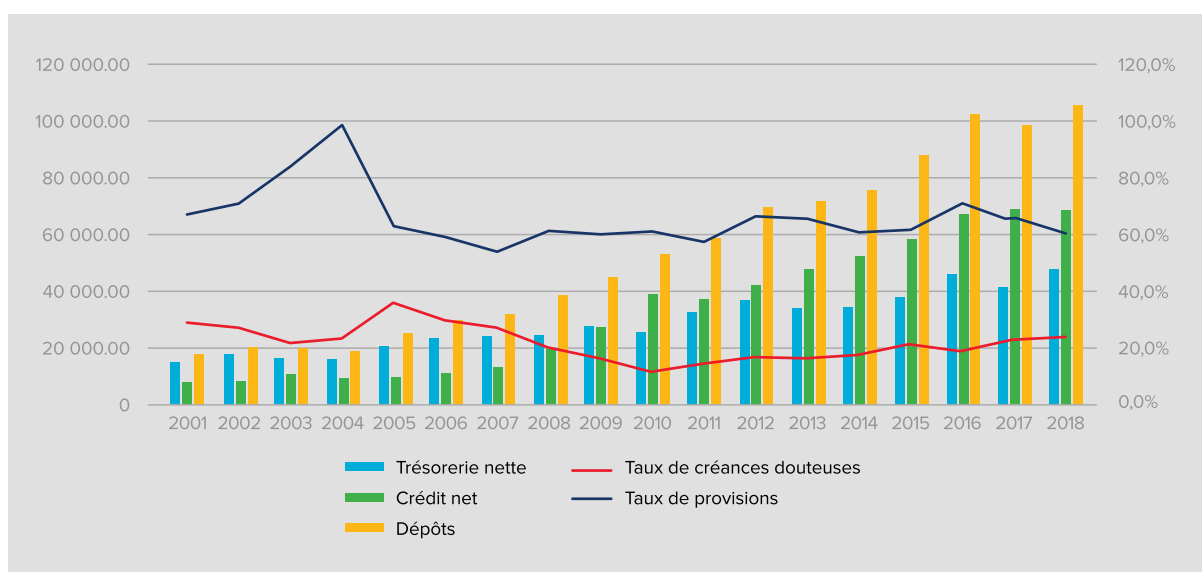
48 Union des Meck, Rapport annuel, 2017, p. 37

Tableau 8 : Institutions bancaires et financières (2018)

| Etablissements bancaires (4) | Réseaux d'Institutions financières décentralisées - microfinance (4) | 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 des résidents comoriens ; à 90 par des non-résidents) |
| Banque Fédérale de Commerce (BFC) (détenue par des non-résidents du Koweït) | Union Régionale de Sanduk Ngazidja (URGC) (détenue par ses membres) | |

Source : Données BCC (Rapports annuels 2017 et 2018)

Graphique 7 : Évolution des indicateurs des établissements de crédits



Source : BCC, Rapport Annuel 2018

De plus, l'accompagnement des clients permet aux réseaux de micro-finance de maintenir des taux de recouvrement confortables et la mise en place récente d'un mécanisme d'assurance au sein de la plus grosse caisse (Meck-Moroni) renforce la couverture des risques. Néanmoins, les prêts productifs, qui visent notamment les équipements agricoles, les semences et intrants, l'artisanat, la pêche et les petits producteurs, restent limités à 7% du portefeuille total pour la Meck Moroni⁴⁹, même si ces crédits font partie des priorités de la politique de ces institutions.

Les ressources des établissements de crédit sont à court terme et provenant essentiellement aux particuliers (70%) et aux entreprises privées (17%), contre 6%, pour les entreprises publiques⁴¹(Figure 4).

Le secteur bancaire affiche un niveau de liquidité relativement élevé (46,7 milliards FC)⁴² et reflète une certaine frilosité des établissements de crédit à octroyer des crédits, notamment à long terme, même si au cours de la dernière décennie (**Graphique 7**), le volume du crédit à l'économie est passé de 10,5 milliards de KMF en 2004 à 82 milliards de KMF en 2019⁴³, représentant 16% du Pib, contre 61,8% de moyenne en Afrique subsaharienne⁴⁴. En 2019, 42% de l'offre de crédit a été réalisée par les institutions de micro-finance⁴⁵.

La crise sanitaire du COVID-19 a entraîné une baisse des dépôts accompagnée d'une augmentation des retraits, concourant à une diminution de la liquidité au premier trimestre 2020⁵⁰. Cette évolution n'a pas relevé d'inquiétudes majeures sur la capacité des établissements de crédit à répondre aux

demandes de liquidité de la clientèle. Toutefois, deux établissements bancaires ont été mis sous administration provisoire de 6 mois en 2019 confirmant la fragilité du secteur bancaire.

Les exigences internationales en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme accentuent aussi les difficultés pour les établissements de crédit à élargir leurs correspondants bancaires.

Cette situation du secteur bancaire montre bien que les obstacles au développement du secteur privé comorien vont bien au-delà de la mise à disposition de liquidités. Le développement dépend notamment de l'amélioration du climat des affaires, de la promotion de l'entrepreneuriat et du renforcement de l'expertise nationale.

Afin de relever les défis du secteur financier, le PCE 2030 prévoit le développement du secteur en empruntant deux phases : la résolution à moyen terme des difficultés actuelles du secteur bancaire, notamment l'assainissement du portefeuille de crédit, la modernisation du secteur et à long terme la construction des infrastructures de haute gamme qui doivent permettre de faire des Comores un véritable hub financier.

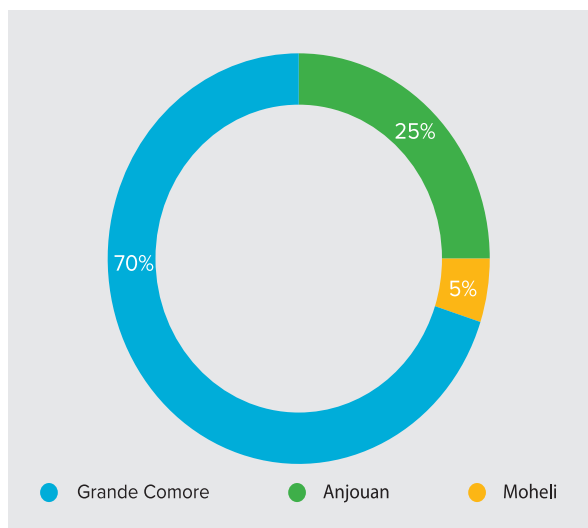
49 Union des Meck, Rapport annuel, 2017, p.37

50 BCC, Bulletin premier trimestre, mars 2020.

2.3.3 Profil des entreprises comoriennes

Les entreprises comoriennes sont organisées à travers plusieurs plateformes, telles que le Mouvement des Entreprises des Comores (MODEC), l'Union des Chambres de Commerce, de l'Industrie et d'agriculture (UCCIA), la plateforme des femmes entrepreneures aux Comores (EFOICOM), l'Organisation du Patronat Comorien (Nouvelle OPACO) et des organisations professionnelles sectorielles telles que SYNACO, ASAVIC ; SARUMAYA et VOUNA DJEMA. Afin promouvoir un cadre de dialogue public-privé rénové, l'UCCIA a mis en place une plateforme de dialogue intra-privé qui constitue un préalable à un meilleur dialogue avec le gouvernement.

Figure 5 : Répartition des entreprises dans les îles



Source : Données du rapport UCCIA

L'étude menée en 2019 par l'UCCIA a répertorié un panel conséquent de 451 petites et moyennes entreprises (PME) sur l'ensemble du territoire. La grande majorité (70%) des entreprises opère à la Grande Comore, où se concentrent également les entreprises employant le plus de salariés (plus de 50 personnes) et disposant du chiffre d'affaire le plus élevé. L'île d'Anjouan regroupe 25% des entreprises qui opèrent pour la plupart dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage. Les entreprises répertoriées à Mohéli représentent 5% et opèrent à égale partie dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, du commerce, de l'industrie et des mines.

SECTEURS D'ACTIVITÉ

Le secteur du commerce compte le plus d'entreprises avec 246 sur les 451 recensées par l'UCCIA. Il est suivi par le secteur des services avec 104 entreprises, ensuite par le secteur de l'industrie et des mines avec 82 entreprises et, enfin le secteur agricole qui enregistre seulement 15 entreprises⁵¹.



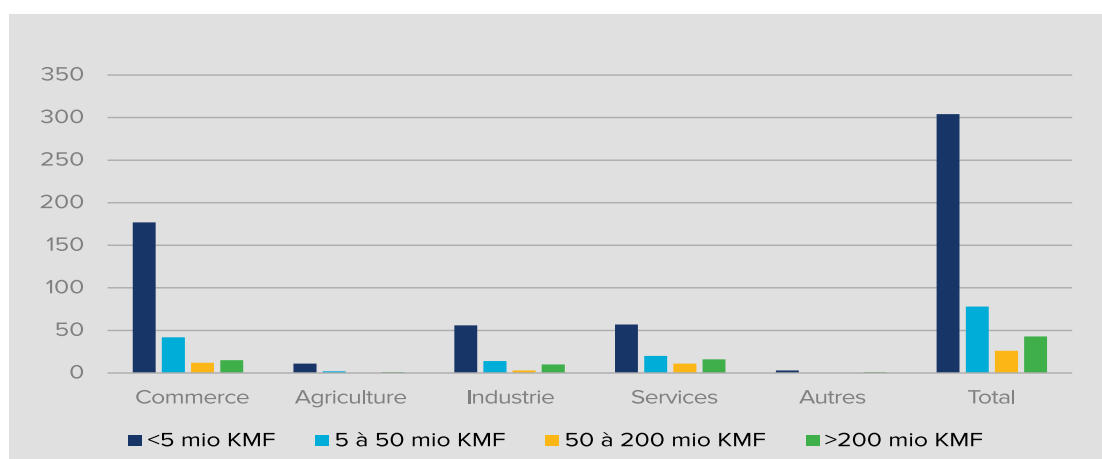
⁵¹ Total de 451 entreprises : 4 entreprises indiquent n'opérer dans aucun de ces secteurs.

CHIFFRES D'AFFAIRES

Le secteur privé comorien est dominé par des PME/PMI dont le chiffre d'affaire (CA) annuel s'élève à moins de 5 millions de KMF. Les entreprises qui réalisent le chiffre d'affaires le plus élevé opèrent dans le secteur des services et 22 entreprises sur les 56 réalisent un CA variant de 50 et 200 millions de KMF et 19 entreprises sur les 30 affichent un CA

supérieur à 200 millions de KMF. Elles sont suivies par les entreprises commerciales et industrielles. Une seule entreprise du secteur agricole réalise un CA supérieur à 200 millions de KMF et toutes les autres ont moins de 50 millions de KMF de CA. **(Graphique 8).**

Graphique 8 : Chiffre d'affaires des entreprises par secteur d'activités



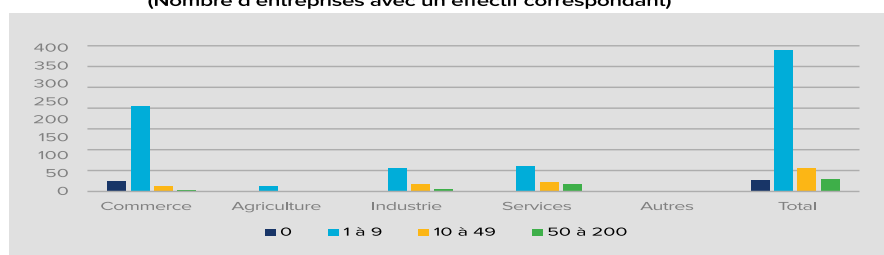
Source : Données UCCIA

NOMBRE DE SALARIÉS

Les grandes entreprises commerciales emploient assez peu de salariés. Parmi les 27 entreprises réalisant un CA supérieur à 50 millions de KMF, seulement 16 entreprises emploient plus de 10 salariés. Dans ce secteur des services, 41 des 104 entreprises du panel indiquent employer plus de 10 voire plus de 50 salariés, suivis par le secteur de l'industrie et des mines dont 26 des 83 entreprises emploient de 10 à plus de 50 salariés.

Les petites exploitations agricoles sont celles qui emploient le nombre de salariés élevé, même celles qui réalisent un CA inférieur à 5 millions de KMF, emploient au moins 9 salariés. Selon les données du PCE, 57% de la population active travaille dans le secteur agricole⁵², ce qui confirme la nécessité de renforcer et de diversifier l'entrepreneuriat rural pour servir parmi les leviers de la croissance inclusive des Comores.

Graphique 9 : Nombre de salariés par secteur d'activité (Nombre d'entreprises avec un effectif correspondant)



Source : Données UCCIA

⁵² Plan Comores Emergent 2030 (op.cit.), p.47.

2.4 LE FINANCEMENT PRIVÉ INTERNATIONAL

Les financements privés internationaux aux Comores sont composés des investissements directs étrangers, des transferts de la diaspora, du partenariat public-privé et dans une moindre mesure des crédits fournisseurs.

2.4.1 Les investissements directs étrangers

Les IDE sont souvent associés à des actifs entrant dans le pays afin de créer des activités nouvelles, génératrices de valeur ajoutée et créatrices d'emplois. Ils peuvent aussi apporter des technologies nouvelles, du savoir-faire managérial et permettre aux fournisseurs locaux de gravir des échelons des chaînes de valeur. Ils peuvent également s'agir d'investissements dans des entreprises existantes qui n'apportent ni technologies nouvelles, ni des emplois nouveaux dans le pays d'accueil et pourtant ces investissements peuvent bénéficier d'importants avantages fiscaux.

Dans ce contexte particulier, il est important d'établir des statistiques fiables (**Encadré 5**) et de s'assurer que les IDE répondent bien aux critères définis par le code des investissements, notamment, en matière

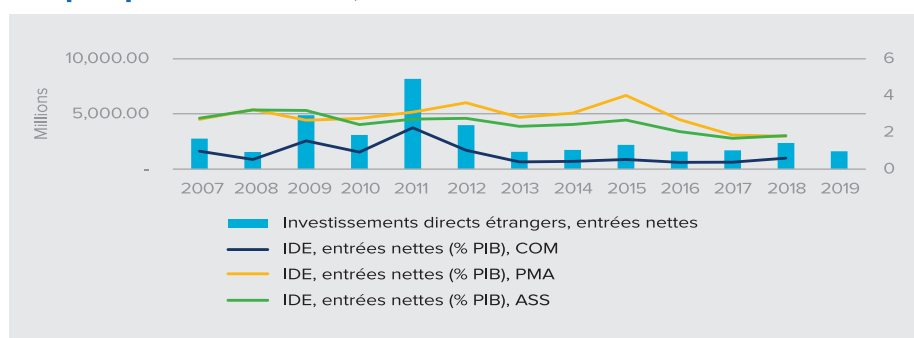
de création d'emplois, mais aussi de prévenir une concurrence qui fragilise les entreprises locales en phase de croissance. Pour autant, la *Task Force Inter-agences sur le Financement du Développement* recommande que toute feuille de route vers un cadre national de financement comporte une évaluation exhaustive des coûts et avantages par rapport aux réformes envisagées pour attirer ce type de financements⁵⁹.

DES INVESTISSEMENTS INSUFFISANTS EN QUANTITÉ ET EN QUALITÉ

Les IDE réalisés sur la période allant de 2001 à 2019 sont évalués à 44,2 milliards de FC, soit une moyenne annuelle de 2,2 milliards FC, représentant 0,7% du PIB et reflétant le peu d'attractivité de l'économie comorienne aux IDE.

En dépit du potentiel que dispose l'Union des Comores, les investissements directs étrangers (IDE)⁵³ se sont établis à 1,6 milliards KMF en 2019 contre 2,8 milliards de KMF en 2018 (3,6 à 7 millions d'US\$) (**Graphique 10**)⁵⁴, montant extrêmement bas comparativement aux IDE des pays comme l'Île Maurice (372 millions d'US\$), les Seychelles (120 millions d'US\$) et les Cap-Vert (105 millions d'US\$)⁵⁵. Par rapport au PIB, les IDE réalisés aux Comores sont largement inférieurs à la moyenne des autres pays d'Afrique subsaharienne et des pays les moins avancés⁵⁶.

Graphique 10 : Les IDE, entrées nettes en millions KMF et %



Source : BCC; World Development Indicators

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

54 BCC, Rapport annuel, 2011, p.33.

55 IATF, Financing for Sustainable Development Report 2020, 2020, p.60 [Consulté le 20 juin 2020]

56 United Nations, FDI flows to plunge by 40% in 2020 ;

57 IATF, Financing for Sustainable Development Report 2020, 2020 [Consulté le 20 juin 2020].

Les IDE réalisés récemment aux Comores ont notamment concerné les secteurs de l'hôtellerie (Retaj Hotels et Golden Tulip), le secteur portuaire (la société émirati Gulf Com jusqu'en 2016, Moroni Terminal), la pêche (SNP), la cimenterie (Lafarge) et la téléphonie mobile (Telma)⁵⁵. Le pic d'IDE enregistré en 2011 (8,2 milliards de KMF) résulte notamment des investissements dans les infrastructures routières et d'équipements pour les travaux au port de Moroni⁵⁶.

Le repli enregistré ces dernières années dans le pays est en allignement avec la tendance observée au niveau mondial, où les IDE stagnent depuis 2008 et se sont surtout concentrés dans des secteurs à rendements financiers élevés, notamment les transports et les télécommunications, d'autant plus que la digitalisation croissante pousse moins d'entreprises à s'implanter à l'étranger.

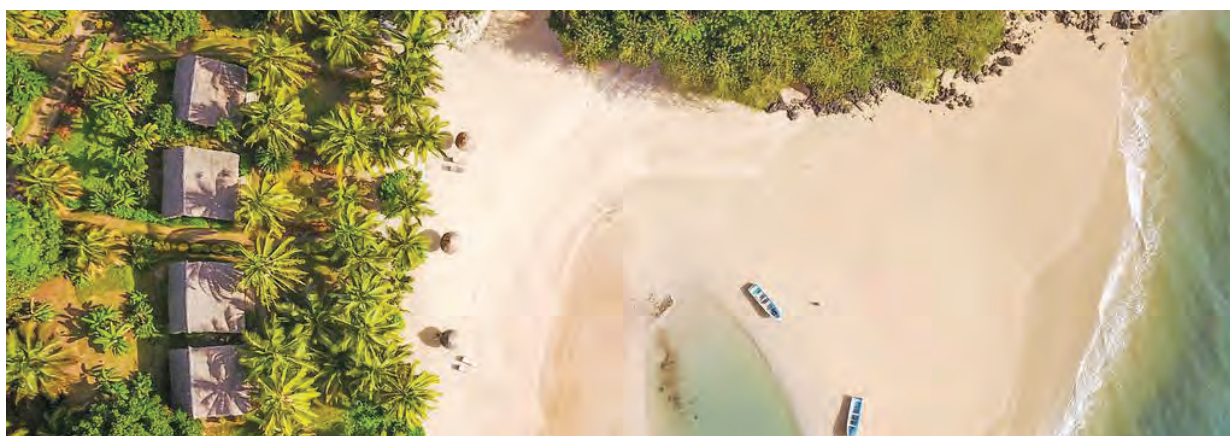
Les investissements dans des projets d'infrastructures dans les pays en développement ont été particulièrement bas depuis 2016⁵⁷. Le CNUCED prévoit que la crise de la COVID-19 fera chuter davantage les investissements au niveau mondial de 40% en 2020 et de 5% à 10% supplémentaires en 2021. Seulement un scénario beaucoup plus optimiste relative à une solution rapide de la crise sanitaire du Covid-19 permettra d'amorcer une reprise en 2022⁵⁸.

Encadré 5

CALCUL DES STATISTIQUES IDE

La Banque Centrale des Comores confectionne chaque années les statistiques de la balances des paiements des Comores, et compile cependant les données des IDE, sur la base des informations recueillies au niveau du Greffe du Tribunal de Commerce concernant les créations d'entreprises et sur les données fournies par les entreprises relatives aux bénéfices réinvestis par les entreprises étrangères.

Malgré l'harmonisation des statistiques des IDE au niveau international, une étude de l'Université d'Amsterdam de 2017 rappelle que les stocks d'IDE ne correspondent pas toujours à des ressources fraîches. Dans beaucoup de cas, il s'agit de réinvestissements de bénéfices qui ont été gagnés sur le marché local voire de transactions financières par des entités à vocation spéciale qui ne correspondent pas à un investissement dans l'économie réelle.



58 United Nations, FDI flows to plunge by 40% in 2020 ;

59 IATF, Financing for Sustainable Development Report 2020, 2020 [Consulté le 20 juin 2020].

AMÉLIORER LE CADRE DES AFFAIRES ET ADRESSER LES PRINCIPAUX OBSTACLES AUX INVESTISSEMENTS

Les obstacles endogènes peuvent être à l'origine du peu d'attractivité du pays aux investisseurs étrangers (0,7% du PIB), en dépit des potentialités que présente le pays. Les principaux obstacles aux IDE reposent sur l'absence d'infrastructures de qualité (électricité, transport, etc.), aux coûts élevés des facteurs de production, à une expertise insuffisante des ressources humaines, au système judiciaire défaillant et à un système bancaire très étroit, peu doté de ressources propres et d'une épargne moins abondante pour soutenir le financement des investissements.

Pour relever ces défis et améliorer le climat des affaires, le gouvernement se fixe l'objectif de faire des Comores, à fin 2021, l'un des 10 premiers pays réformateurs, suivant le classement « *Doing Business* » de la Banque mondiale. Afin d'atteindre cet objectif, il est prévu la mise en place d'une task force dédiée aux réformes rapides, l'opérationnalisation du guichet unique, dont le fonctionnement est souvent bloqué par les difficultés budgétaires⁶⁰, et la dématérialisation avancée des procédures⁶¹. Il s'agit d'un objectif très ambitieux au vue des résultats mitigés enregistrés depuis quelques années (de 152^e en 2015 à 164^e en 2019 et 160^e en 2020)⁶².

Toutefois, il convient de souligner que les difficultés de faire respecter les engagements contractuels et les dysfonctionnements du système judiciaire, ont eu des importantes répercussions sur l'attractivité du pays aux IDE. Et pourtant, la législation dédiée aux IDE est plutôt favorable et le Code des investissements de 2007 est considéré comme l'un des plus incitatifs de la région. Il offre de nombreuses facilités fiscales et d'exonérations, notamment,

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 sont applicables aux investissements de 5 millions à 100 millions de KFM réalisés par les investisseurs locaux et aux IDE supérieurs à 100 millions de KFM.

En dépit de ces larges facilités, les résultats n'ont pas été à la hauteur des objectifs prioritaires affichés (Article 2, Code des investissements 2007), notamment la création d'entreprises nouvelles, le développement des entreprises existantes et l'augmentation du nombre d'emplois.

Après une évaluation rapide de l'impact des exonérations accordées durant les dernières années, les autorités comoriennes ont engagé des réformes du code des investissements par une révision des facilités fiscales et douanières accordés aux IDE. Les avantages fiscaux, au-delà du manque à gagner qu'ils représentent au niveau des recettes budgétaires, ils sont souvent moins incitatifs qu'une réelle amélioration des infrastructures, de la sécurité juridique et d'une promotion du climat des affaires.

2.4.2 Les Partenariats Public Privé

Le PCE 2030, dans la continuité des précédentes stratégies de développement, accorde une place importante aux partenariats publics-privés (PPP). Le pays a investi avec des partenaires privés dans le domaine bancaire, mais n'a pas encore expérimenté cette stratégie de financement dans d'autres secteurs. Un seul contrat PPP dans le domaine des services a été signé en 2016, liant la société VIGOR et le Gouvernement comorien dans la gestion de l'Hôtel Golden Tulip.

60 Africa Economic Outlook, Comores, 2018, p.6.

61 Plan Comores Emergent 2030 (op.cit.), p.122.

62 Banque mondiale, Doing Business: <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/comoros>

La Loi n°17-019/AUC portant cadre juridique des PPP a été adoptée en décembre 2017 afin de proposer un cadre favorable à des nouveaux investissements, tout en assurant leur orientation vers des secteurs prioritaires et créateurs d'emplois. Cette Loi applique à priori les règles concernant la passation des marchés publics (Loi n 11-027/AU de 2012 et son décret n 12-131/PR de 2012). Dans certains cas, elle prévoit également des dérogations à la mise en concurrence afin de permettre la négociation de gré à gré. Mise en œuvre sous la responsabilité de l'Autorité de régulation des marchés publics et de l'Agence nationale de promotion des investissements, elle s'inscrit dans la continuité des mesures incitatives du code des investissements (Loi n 07-0010/AU). Ce type de partenariats entre le secteur public et le privé est repris dans le PCE 2030 et prévoit le cofinancement dans la plupart des projets présentés à la CPAD, notamment l'exploitation des ports, le transport aérien, la géothermie, les énergies photovoltaïques et les services publics hospitaliers.

Pour la réussite de ce genre de contrats PPP et des opportunités qu'ils offrent, l'Etat doit veiller à la mise en place des garanties et de limiter ces contrats à des projets rentables.

Autrement, le risque d'une accumulation de dettes, de passifs conditionnels et de projets non exécutés peut rapidement casser les avantages que le pays aurait tiré de l'apport financier de partenariats privés. Dans de nombreux pays, des PPP non rentables pour l'investisseur privé ont dû être repris à des coûts élevés par le trésor public, privant à l'Etat les possibilités d'investir dans d'autres services publics essentiels.

Dans le domaine de la santé et selon la Banque Mondiale, les leçons apprises du Queen Mamohato Memorial Hospital au Lesotho peuvent être utiles⁶³. Cet établissement a consommé 35% du budget de la santé entre 2012-2015 et causé des litiges autour des taux d'ajustement des frais avec le fournisseur privé.

Pour autant, il sera essentiel d'opérationnaliser le cadre légal existant en mettant en place un système solide et des procédures fortes de conception intégrée au système de planification nationale. De même, des équipes disposant de fortes capacités d'analyse des coûts et des risques, de compétence de négociation et de gestion des contrats devront être constituées au sein des unités responsables.



63 World Bank, Lesotho Health Network Public Private Partnership, Février 2016 [Consulté le 20 juin 2020]. En 2014 une étude d'Oxfam établissait un taux encore plus élevé : Oxfam, A dangerous diversion, Avril 2014 [Consulté le 20 juin 2020].

Encadré 6

PARTENARIATS PUBLICS PRIVÉS - BONNES PRATIQUES

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 pré-qualification 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, d'autres sources notent la compatibilité des objectifs avec un processus PPP ; un environnement réglementaire, juridique et politique favorable ; l'acceptation politique et sociale de la participation du secteur privé ; la crédibilité et la transparence. Des acteurs tels que la Banque Européenne d'investissement identifient 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 réaliste des risques et des coûts.

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, de créer des centaines d'emplois locaux, et de réinvestir 13,5 millions d'US\$ pour moderniser l'usine de traitement d'agrumes de coopérative Guerdane. 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. En 2017, la production d'agrumes marocaine a atteint 2 millions de tonnes, 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.

Il faut toutefois noter que pour les agriculteurs de petites parcelles ceci n'a pas toujours été possible. Des entretiens menés sur le terrain ont montré que, avec la pression supplémentaire sur l'eau (déjà rare dans la région) et des coûts plus élevés (deux fois le coût du système public), ces derniers se sont souvent résolus à une agriculture non irriguée. Afin de mitiger de telles externalités qui peuvent creuser les inégalités sur place, une bonne évaluation ex-ante sur toutes les populations reste donc essentielle. (Source : IFC, *PPP Impact Stories, Morocco Guerdane Irrigation, 2013* ; Houdret, Bonnet, *Le premier partenariat public-privé pour l'irrigation au Maroc : durable pour tous ?*, EDP Sciences, 2016)



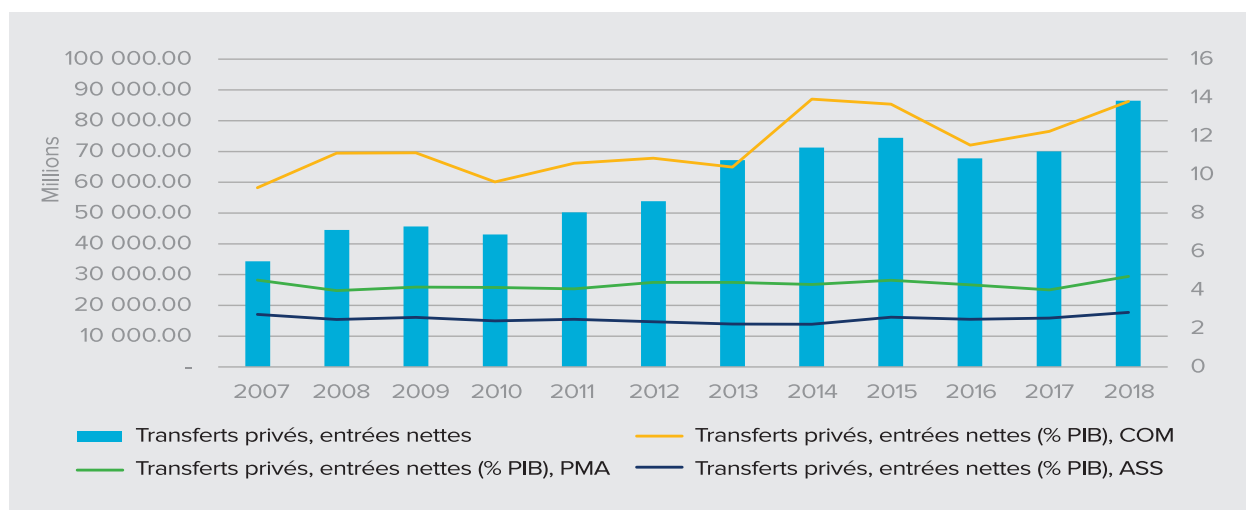
Inde - Le mécanisme de financement des ODD de l'Inde (SFF) est une plateforme qui permettra d'incuber des instruments financiers innovants alignés sur les ODD qui catalyseront le financement en vue de l'amélioration des résultats sociaux et du développement en Inde. En créant une plateforme multipartite, le SFF vise à encourager les principaux acteurs du secteur à mettre en commun leurs ressources, leurs capacités et leur expérience, alignant ainsi leurs intérêts stratégiques. Le mécanisme concevra des instruments qui équilibrent les besoins des bénéficiaires et des bailleurs de fonds et développera une stratégie efficace de commercialisation tout en créant un écosystème plus vaste.

2.4.3 Transferts de fonds de la diaspora

Les transferts privés, notamment provenant de la diaspora comorienne en France, constituent la première source extérieure de financement de l'économie comorienne. Ces ressources cumulées de 2001 à 2019 ont atteint plus de 907 milliards FC (2 milliards d'Euros), soit une moyenne annuelle de 48 milliards FC. Ces importantes ressources ont représenté plus de 15% du PIB, 2200% des IDE et 148% des recettes budgétaires sur la même période et font des Comores un des premiers pays bénéficiaires par habitant des transferts en Afrique subsaharienne et loin devant d'autres PMA (Graphique 11).

Ces envois qui couvrent en grande partie le déséquilibre structurel de la balance des paiements sont à 80% destinés à l'appui aux familles pour le financement des besoins courants (soins de santé, éducation, festivités coutumières, achats des biens alimentaires), 7% à la construction et 5% aux activités économiques génératrices de revenu. La répartition de ces flux financiers par Ile montre une large concentration des bénéficiaires à la Grande Comore (environ 84%) et a contribué à réduire la pauvreté et à améliorer les infrastructures communautaires dans cette Ile⁶⁴.

Graphique 11 : Transferts de la diaspora en millions KMF et % du PIB



Source : Données de la BCC et Banque Mondiale, World Development Indicators

Selon les prévisions de la Banque Mondiale, les transferts des migrants à destination des pays de l'Afrique Subsaharienne devraient baisser de plus de 23% en 2020, impactés par la crise sanitaire de la Covid-19. Aux Comores, ces fonds ont connu une hausse continue au cours des dernières

années, une tendance qui semble pour l'instant se maintenir en 2020, malgré le choc induit par la COVID-19.

64 Banque Mondiale, Systematic Country Diagnostic (op.cit.), 2018, p.56 et 64.

65 Banque Mondiale, Press release: World Bank predicts sharpest decline of remittances in recent history, avril 2020 et CNUCED, World Investment report 2020, juin 2020.

66 Banque Centrale des Comores, Bulletin trimestriel N°26, 1^{er} trimestre 2020, May 2020.

Au premier semestre 2020, le montant de ces flux a atteint 47,3 milliards FC, en hausse de 45% par rapport au 1^{er} semestre 2019, avant de s'établir à un pic historique de 106,3 milliards FC à fin 2020, confortant la solidarité de la diaspora comorienne, malgré les prévisions baissières au niveau mondial (-20% pour les transferts)⁶⁵. Toutefois, la persistance de la crise laisse présager une baisse des envois de la diaspora⁶⁶ (**Encadré 8**).

Ces importantes ressources, ont transité en 2019 à 56% par les établissements financiers et à 44% par les voyageurs et récupérés par le système bancaire via les opérations de change. En 2020 avec la fermeture des frontières, plus de 79% ont transité par les banques et les sociétés spécialisées. Ces fonds pourraient constituer une potentialité et un fort levier du financement du développement, même s'ils ne sont pas encore canalisés vers des investissements publics.

Pour soutenir et promouvoir les envois de la diaspora⁶⁷, les questions relatives aux frais financiers associés à ces flux sont posées par le Secrétaire Général des Nations Unies (**Encadré 8**).

Plusieurs pays ont mis en place des instruments de collecte de ces ressources et ont pu mobiliser des fonds de leur communauté à l'étranger pour financer des grands projets d'infrastructure. L'Éthiopie par exemple a réalisé des émissions de bons de la diaspora afin de financer le grand barrage de la Renaissance.

Aux Comores, la réussite de ces genres d'opérations d'émission de titres spécifiques à la diaspora dépendra étroitement de la confiance qu'elle peut avoir avec le Trésor public, aux projets à financer, aux conditions d'émission et de liquidation, au système judiciaire et aux garanties qu'offre le système financier.

Le PCE 2030 prévoit de développer des instruments d'épargne et de crédit qui permettraient de collecter une partie des transferts pour financer des programmes d'investissement prioritaires.

Dans cette perspective et afin d'inverser la trajectoire des échecs des précédentes stratégies de développement et d'impliquer pleinement la diaspora dans le processus de mise en œuvre du PCE, il est prévu d'organiser une « table ronde » autour de l'implication de la diaspora dans la réalisation du PCE 2030. Cette table ronde devrait également être l'occasion pour inciter la diaspora à mieux s'organiser, notamment par la création d'une structure représentative.

Encadré 8

DES FRAIS ÉLEVÉS POUR L'ENVOI DE FONDS

En 2019, les frais financiers d'un montant de 554 milliards d'US\$ au niveau mondial représentent en moyenne à 6,8%, des flux et diminuant ainsi de façon importante les fonds réellement reçus par les ménages et communautés locales. Selon les données de la Banque Mondiale, ce taux s'est élevé à 4,8 % des transferts vers l'Union des Comores.

La crise de la COVID-19 a exposé les vulnérabilités de ce système et a poussé les ambitions au-delà des objectifs posés par l'Agenda 2030 (diminuer les frais à $\leq 3\%$). Ainsi, António Guterres a posé le jalon en exigeant l'élimination de ces frais, tandis qu'en France l'assouplissement des modalités de commercialisation des services bancaires étrangers et la défiscalisation des envois de fonds vers l'Afrique sont discutés au Parlement.

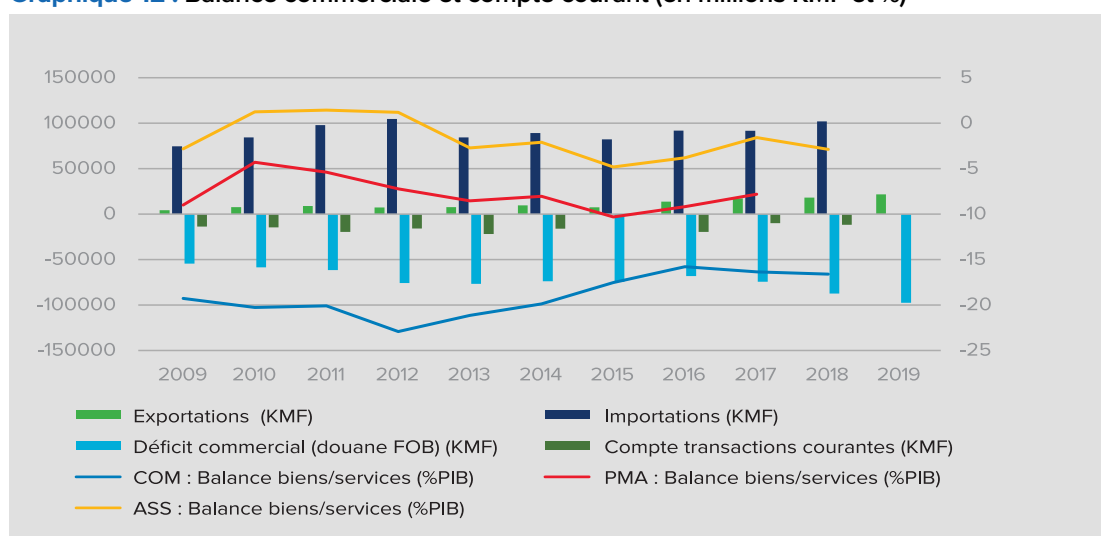
67 Banque Centrale des Comores, Bulletin trimestriel N°26, 1^{er} trimestre 2020, May 2020.

2.5 UN DÉFICIT COMMERCIAL CHRONIQUE

Malgré son positionnement stratégique dans l'océan indien et son fort potentiel agricole et d'économie bleue, l'Union des Comores importe les principaux produits de consommation courante et son compte courant de la balance des paiements est structurellement déficitaire de 3,7% du PIB en moyenne pour la période allant de 2001 à 2019. Ce déficit s'est encore aggravé avec la crise sanitaire pour atteindre 5,9% du PIB en 2020, globalement financé par les transferts de la diaspora et les concours financiers des partenaires au développement (Graphique 12).

L'augmentation des échanges commerciaux ces dernières années n'a pas significativement contribué à améliorer les recettes des exportations. Le taux de couverture des importations par les exportations qui dépassait les 35% au début des années 2000 est tombé à 14,3% en 2019. Cette situation risque de s'aggraver avec l'impact de la crise de la Covid-19 qui a entraîné une contraction de 39,7% des exportations entre le dernier trimestre 2019 et le premier trimestre 2020⁶⁸.

Graphique 12 : Balance commerciale et compte courant (en millions KMF et %)



Source : Données BCC ; Banque mondiale/World Development Indicators, 2018

68 BCC ; Bulletin, 1^{er} trimestre 2020, May 2020, p.2.

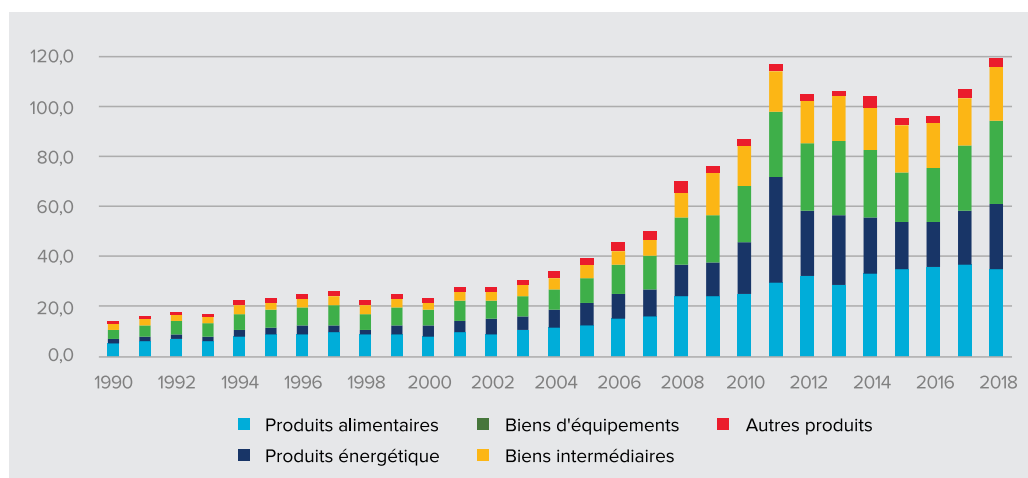
Des produits insuffisamment valorisés

Les importations ont parallèlement baissé, notamment les produits alimentaires (-14,2%) et les biens d'équipement (-31,2%), tendance qui exposait le pays à de pénurie. Celle-ci ne s'est pas produite, en raison de la reconstitution des stocks réalisée en fin d'année 2019, en prévision du mois de ramadan et des cérémonies culturelles conforté par les mesures prises par l'Etat pour prévenir les situations de pénurie.

Cette situation n'est pas spécifique aux Comores, les autres pays de la région et ceux de la zone franc, ont subi cette tendance de détérioration des échanges. A l'échelle mondiale, il sera difficile d'atteindre la cible 17.11 des ODD qui prévoit de doubler de 1% à 2% la part des PMA dans le commerce international d'ici 2020⁶⁹.

L'amélioration des échanges extérieurs passera d'une part par l'accroissement de la production nationale pour réduire les importations notamment des biens de consommation, et d'autre part, par la consolidation des exportations des produits de rentes valorisés et diversifiés, dans un contexte d'alerte de certains organismes comme l'OMS, la FAO et l'OMC sur les risques d'une pénurie alimentaire inégalée dans le monde⁷⁰.

Graphique 13 : Évolution de la composition des importations de biens (en milliards KMF)



Source : BCC, Rapport Annuel 2018 ; Direction Générale des Douanes

69 IATF, Financing for Sustainable Development Report 2020, 2020 [Consulté le 20 Juin 2020].

70 FAO/OMC/OMS, Des dirigeants d'organisations lancent un appel conjoint pour maintenir les échanges commerciaux de produits alimentaires en réponse à la crise liée à la COVID-19, Mars 2020.

La création de circuits locaux résilients face à des crises semble plus que jamais indispensable, notamment par le renforcement des chaînes de valeur des industries manufacturières et de la production agricole (**Encart 9**).

Encadré 9

RENFORCER LES CHAÎNES DE VALEUR SELON LE PCE 2030

L'étroitesse du marché local et l'éloignement de grands marchés internationaux constituent des obstacles au développement du secteur industriel et au renforcement des exportations en volume et valeur. Le PCE 2030 prévoit de changer la trajectoire de l'économie en mettant l'accent sur le renforcement de chaînes de valeur industrielles et agricoles.

Ceci implique le développement des filières fruits/légumes, élevage et pêche qui pourraient diminuer les importations de façon significative (p.ex. 85% pour les fruits/légumes, 15% pour le riz) et assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle d'ici 2030. Des objectifs qui ne pourront être atteints que si des investissements publics, privés et IDEs suffisants et adéquats dans ces filières sont assurés.

Le marché régional faiblement approvisionné

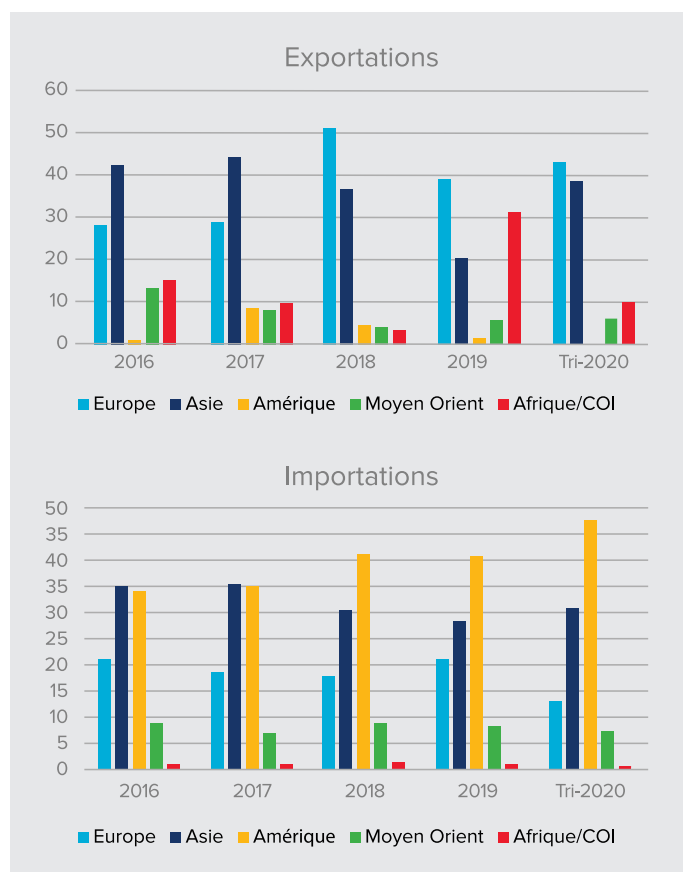
La diversification des partenaires commerciaux, notamment ceux de la région, constitue un autre défi à relever pour gagner des parts de marché pour les exportations comoriennes. L'Europe (France et l'Allemagne 1ers partenaires commerciaux), était le principal client des Comores, avec des volumes d'exportation de plus de 72,5% du total des exportations en 2008. Depuis quelques années, le marché asiatique s'intéresse aux produits comoriens tels que la Vanille, l'ylang et le Girofle. Les Comores exportent de plus en plus ces produits à destination de l'Inde et de Singapour, avec plus de 90% des exportations du premier trimestre 2020. Avec sa forte croissance économique, le marché asiatique constitue une niche que les Comores pourraient optimiser ses exportations vers cette zone⁷¹. En revanche, les Comores n'exportent guère vers le Moyen Orient, la Chine et le Pakistan (**Graphique 14**).

S'agissant des importations, parmi les principaux fournisseurs des Comores, les pays du Moyen-Orient, notamment les Émirats Arabes Unis, se maintient au premier rang depuis 2018, grâce aux importations des produits pétroliers, suivis des pays de l'Asie du Sud-Est (30%), notamment la Chine, l'Inde et le Pakistan et ensuite l'Europe avec 18%.



Les échanges avec les pays africains sont très faibles et représentent 9% du total des importations et 3,5% des exportations en 2018⁷². Les initiatives comme le forum commercial Comores-Tanzanie et la participation active aux initiatives de la SADC offrent des opportunités, à condition que les Comores développent leurs secteurs à forte potentialité en terme de valeur ajoutée afin de contenir les déséquilibres commerciaux. Dans ce contexte, il est nécessaire d'évaluer ex-ante l'impact des accords de libre-échange en cours de négociation (Zone de libre-échange tripartite COMESA/SADC/EAC, zone de libre-échange continentale, accords de partenariat avec l'Union européenne) sur les recettes douanières, composantes principales des ressources budgétaires de l'Etat.

Graphique 14 : Répartition géographique des Exportations/Importations (%)



Source : Données BCC

71 BCC ; Bulletin, 1er trimestre 2020, May 2020.

72 BCC, Rapport Annuel, 2018

DES STATISTIQUES PEU FIABLES

Les statistiques sur les importations sont sous évaluées au niveau des douanes et le rapprochement avec celles des principaux

fournisseurs révèle des écarts de 10 à 12%, imputables à la sous-facturation et à l'absence de déclarations, entraînant des recettes en moins sur les taxes douanières.

Encadré 10

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 ce secteur.

Si les activités d'exportation sont largement réalisées par trois grandes entreprises, les activités de production et de préparation des produits de rente sont aussi sources de revenus à de nombreux intervenants. En revanche, les variations de prix sur les marchés internationaux, impactent fortement les revenus des producteurs et constituent une source d'abandon de l'entretien et conduisant à une baisse de la production et rendant difficile l'atteinte à l'objectif de 90 tonnes/an d'exportations à partir en 2021. La transformation sur place des produits comme la vanille pourrait limiter les fortes fluctuations des prix et les pertes de revenus et créerait une valeur ajoutée à ces produits.



2.6 FLUX FINANCIERS ILLICITES

Les flux financiers illicites (FFI), sont des ressources qui quittent un pays indûment à travers des activités criminelles, de corruption ou en lien avec des activités commerciales. Les activités de fausse facturation, de fraude et d'évasion fiscale sont parfois difficiles à identifier et continuent à représenter un important manque à gagner pour les finances publiques, notamment dans les pays très dépendant du commerce international comme l'Union des Comores. De plus, la sous-estimation régulière des statistiques douanières fait appel au renforcement des procédures de contrôle et à la collaboration régionale pour les échanges de données.

Les statistiques liées aux flux financiers illicites qui quittent le continent africain restent encore sous-estimées. Les données publiées par l'ONG *Global Financial Integrity* (GFI) sont le plus souvent citées (**Encadré 11**).

Pour faire face à ce fléau, le Gouvernement comorien a engagé plusieurs initiatives et a renforcé le cadre légal et réglementaire. Deux textes législatifs majeurs ont été adoptés par le parlement et promulgués. Il s'agit de la Loi portant prévention et lutte contre la corruption votée en 2011 et la Loi contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme adopté au mois de juin 2012. Il a mis en place les instances chargées de la lutte contre la corruption (la Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption et le Service de Renseignement Financier). Ces efforts législatifs et ceux engagés pour maîtriser les exonérations douanières et les fraudes fiscales semblent donner quelques résultats.

Encadré 11

10 MILLIARDS DE KMF/ANNÉE D'ÉCARTS DE FACTURATION AUX COMORES ENTRE 2008 - 2017 SELON GFI

L'ONG Global Financial Integrity fonde ses analyses des fausses facturations au niveau du commerce international sur les inadéquations et écarts de valeurs identifiés dans la base de données COMTRADE des Nations Unies. Des écarts à hauteur de plus de 817,6 milliards d'US\$, dont 27,2 milliards d'US\$ en Afrique subsaharienne ont été identifiés et ils concernent la fausse facturation dans le commerce international pour la période 2008 -2017.

Selon une analyse de l'Institut Brookings basée sur ces données, l'Union des Comores se situe parmi les 10 plus grands émetteurs de Flux Financiers Illicites en Afrique subsaharienne et l'estime à 23,8% du volume des flux commerciaux pour la période allant de 1980 à 2018.

Les fausses facturations concernent notamment :

| Type | % Commerce int. 2000-2015 (GFI) | Conséquence |
|--------------------------------|---------------------------------|---|
| Sous-facturation/ Importations | 35,6% | Entrées/non-sortie d'actifs ; perte de revenus douanières/fiscales |
| Sous-facturation/ Exportations | 17,6% | Sortie d'actifs ; perte de revenus douanières/fiscales |
| Surfacturation/ Importations | 0,9% | Sortie d'actifs |
| Surfacturations/ Importations | 0% | Entrées/non-sortie d'actifs |



DES BESOINS DE FINANCEMENT À LA HAUTEUR DE L'AMBITION DE FAIRE DES COMORES UN PAYS ÉMERGENT

3.1 UN PLAN COMORES EMERGENT AMBITIEUX POUR PORTER UNE VISION DE L'ÉMERGENCE DES COMORES

L'Union des Comores a adopté en 2019 un nouveau plan de développement, le Plan Comores Emergent à l'horizon 2030 (PCE 2030). Ce plan définit une nouvelle vision et une nouvelle stratégie de développement de l'Union des Comores qui ambitionne de 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 sa marche vers le développement et d'apporter une vie meilleure à sa population.

Le PCE sert de cadre intégrateur pour une plus grande cohérence des stratégies et des programmes sectoriels. Dans le cadre des politiques macroéconomiques, il se focalise sur les objectifs stratégiques d'accélération de la croissance et de promotion du développement durable.

L'ambition de développement portée par le PCE 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 émergentes est bâtie sur des objectifs de développement économique et social durable, avec une économie forte, diversifiée et compétitive. Cette ambition exige des réformes structurelles audacieuses permettant de soutenir et d'accélérer le processus de développement.

L'Union des Comores a été classée en 2019 parmi les pays à revenu intermédiaire dans la tranche inférieure par la Banque Mondiale, avec un revenu national brut par habitant de 1.360 dollars. Aussi, l'ambition du PCE est d'amener le pays dans la tranche supérieure à plus de 4000 dollars par habitant à l'horizon 2030. Le pays compte s'inspirer des pratiques et des modèles réussis d'autres pays émergents pour se mettre sur la voie de l'expansion économique, de rompre avec les cycles de croissance faible et volatile et de créer une dynamique de croissance qui devrait atteindre une moyenne de plus de 7,5% en 2030.

Partant des contraintes et des 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 peu propice au développement du secteur privé, **(v)** un niveau de chômage préoccupant, et **(vi)** une économie sous financée, cinq socles et cinq catalyseurs constituent la structure autour de laquelle est élaborée la vision de l'émergence des Comores.

Les socles et les catalyseurs de l'émergence des Comores



Le processus de transformation structurelle de l'économie comorienne s'appuiera sur cinq socles stratégiques qui sont : le tourisme, l'économie bleue, l'agriculture, les services financiers et des niches industrielles. Ces cinq socles porteront une croissance économique forte et soutenue, dans une économie diversifiée, assise sur le potentiel réel du pays et sur une vision de l'avenir qui investit dans des niches industrielles. Ils seront soutenus par cinq catalyseurs qui permettront l'éclosion d'une dynamique de développement autour des socles.

Les cinq catalyseurs de l'émergence des Comores s'articulent autour d'un cadre politique et institutionnel stable, des infrastructures à niveau, un capital humain de haute qualité, un environnement des affaires attractif, et le numérique, secteur servant de levier de croissance pour les autres secteurs et un facteur positif de transformation sociale.

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, dans un cadre de dialogue inclusif qui soutient les mesures suffisamment appropriées en faveur de développement et qui contribue à une allocation optimale des ressources au profit de l'intérêt général.

A travers la mise en œuvre de ce catalyseur, le PCE 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 autres catalyseurs, 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.

L'**investissement dans les infrastructures** sera un des moteurs de la transformation structurelle des Comores afin de doter le pays d'infrastructures économiques de qualité et d'équipements modernes, au niveau des transports, de l'énergie et des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, concourant à la fluidité de la circulation des personnes et des biens, à la promotion des échanges commerciaux internes et externes et à la consolidation des bases d'une croissance forte et d'un développement durable.

Le développement du capital humain et la promotion du bien-être social au centre du PCE

Le gouvernement entend mettre le développement du capital humain et la promotion du bien-être social au centre des priorités du PCE 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, le PCE entend asseoir un système performant, accessible et équitable, capable de satisfaire le droit à la santé de tous et d'améliorer 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, à l'assainissement et à l'énergie, l'ambition du gouvernement est de mettre en place un système performant de gestion de ce secteur social, accessible et équitable, capable de satisfaire les besoins des populations, notamment les plus vulnérables, en matière d'eau potable et d'assainissement, 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 et 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 (Cf. section 2.2.5 Financement Climat)

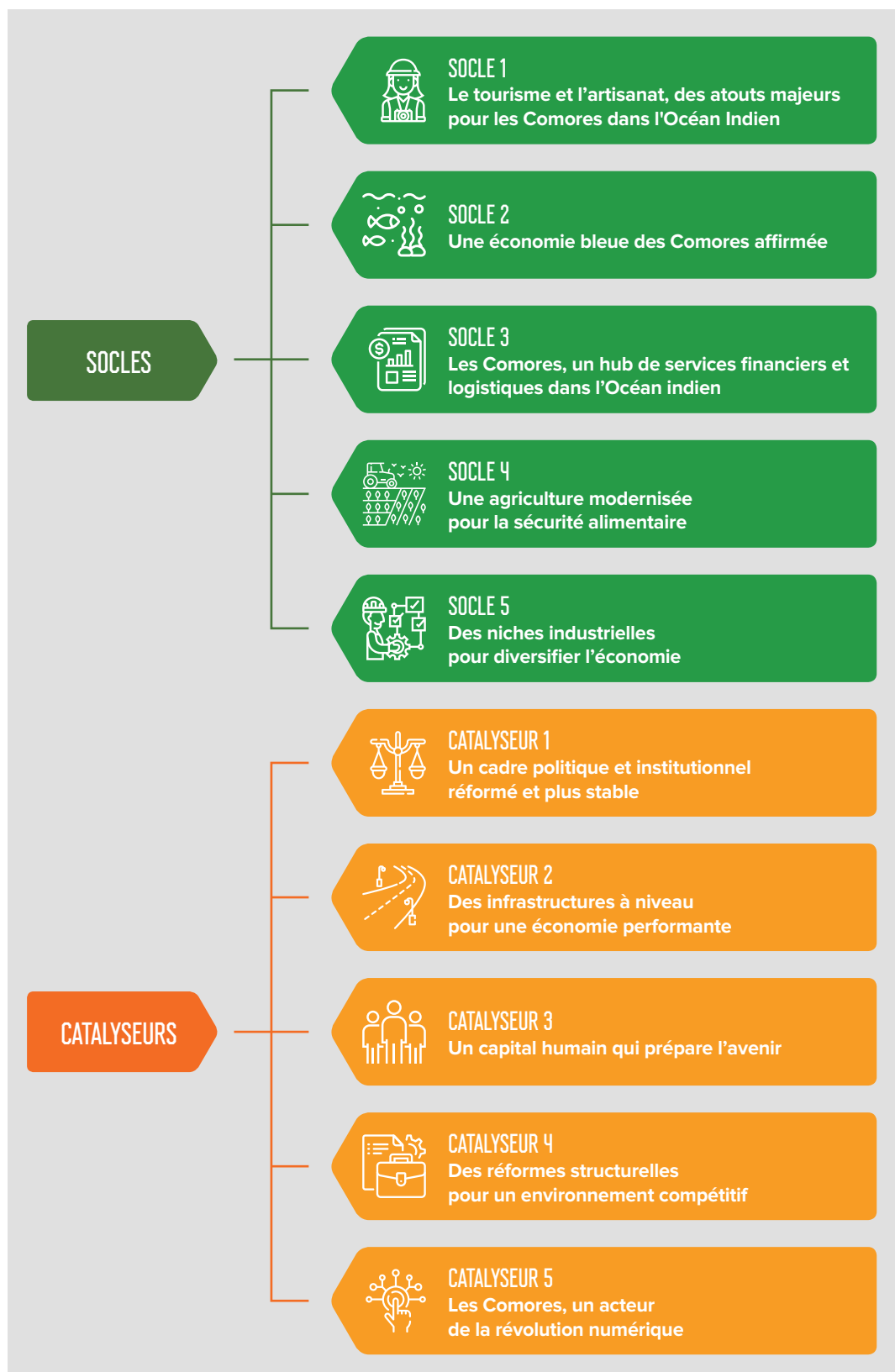
Considérant son rôle de levier dans la conduite des politiques publiques et du pilotage du processus de développement, le gouvernement a inscrit l'amélioration et la mise à niveau de la gouvernance économique et administrative au rang de ses priorités les plus urgentes.

A cet égard, la gouvernance économique systématisera la chaîne PPBSE (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, et atténuer les pesanteurs socio culturelles à la participation politique et à l'émancipation économique des femmes.



Figure 6 : Socles et catalyseurs du PCE



3.2 LES ODD AU CŒUR DE LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT DES COMORES

L'élaboration du Plan Comores Emergent a pleinement bénéficié des efforts entrepris par l'Union des Comores depuis l'adoption de l'Agenda 2030 pour le développement durable, pour son intégration dans le cadre de planification du développement. Ainsi, le PCE tient compte des résultats 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 (mainstreaming Acceleration Policy Support).

Les leviers d'accélération identifiés par la mission MAPS font partie des socles et des catalyseurs stratégiques et correspondent aux quatre domaines (gouvernance, économie, social, environnement & changement climatique) définis dans l'analyse MAPS. La Mission MAPS met en exergue les défis et les accélérateurs pour les quatre dimensions du développement durable considérées :

Au niveau économique, l'Union des Comores doit, aujourd'hui, relever le défi d'une croissance forte, régulière, inclusive, durable et équitable afin de réduire significativement la pauvreté et d'améliorer le bien-être de sa population. La réalisation d'une telle croissance nécessitera des mesures audacieuses et des importants investissements dans des domaines clés qui accélèrent les progrès dans tous les secteurs et qui seront profitables aux populations pauvres et aux plus vulnérables.

Au niveau social, la croissance économique forte, régulière, inclusive et durable devrait contribuer à réduire la pauvreté, les inégalités et améliorer le bien-être des populations. Elle doit intégrer la dimension sociale au cœur de ses leviers de transformation structurelle 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.



Figure 7 : Leviers d'accélération pour les 4 dimensions du développement durable



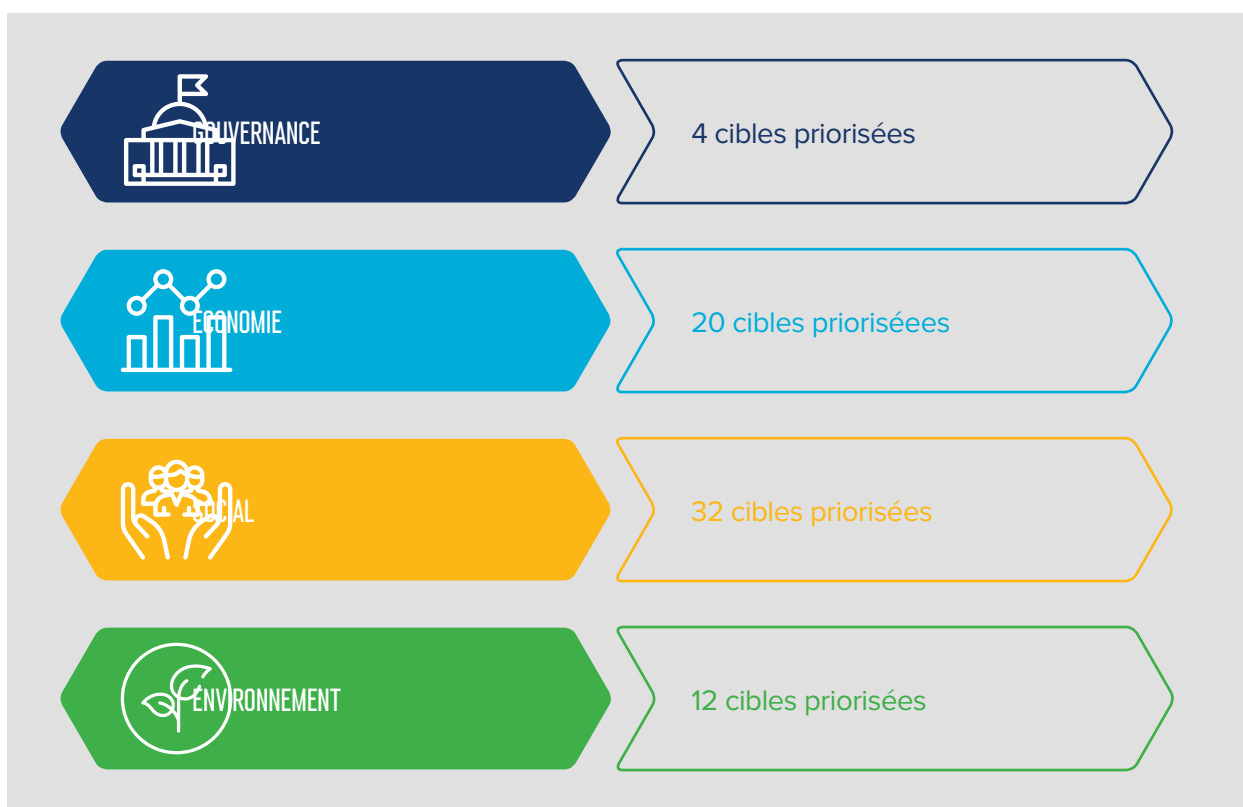
Dans le domaine de la gouvernance, l'Union des Comores a réalisé ces dernières années des progrès sur les principaux indicateurs de gouvernance. Il doit accélérer les efforts visant à consolider la paix et la stabilité et à faire avancer le pays avec un focus sur trois leviers (voir schéma ci-dessus).

L'alignement du PCE aux ODD s'exerce à travers la prise en compte des cibles des ODD prioritaires que les différents programmes d'actions contenus dans

le plan 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%.

Figure 8 : Nombre de cibles prioritaires par domaines





Parc marin de Mohéli
Protection des espèces

3.3 DES BESOINS DE FINANCEMENT DU PCE AUX DIMENSIONS DES ODD

Les besoins de financement pour la mise en œuvre du PCE sont estimés à 4,2 milliards € (2.068 milliards de KMF) dont 1,5 milliards € (746,2 milliards KMF) pour les projets phares ; 1,88 milliards € (925,3 milliards KMF) pour les projets structurants, et 806,2 millions € (396,7 milliards KMF) pour les projets sectoriels prioritaires valorisés.

Sur les investissements à réaliser au titre du secteur public, la capacité actuelle de financement de l'État comorien (recettes publiques, dons et emprunts) sur la période est estimée à 893 milliards de KMF (1,82 milliards €). Le financement attendu des partenaires au développement engagés dans des cadres de coopération avec l'Union des Comores est estimé à 474 milliards KMF (963 millions €).

Sur les 2.068 milliards de KMF (4,2 milliards d'euros) nécessaires pour la réalisation des objectifs du PCE, environ 517 milliards (soit 25%), constitués essentiellement des ressources propres et une partie des contributions extérieures prévues sous formes d'emprunts et dons, sont considérés comme acquis. Un montant total de 1.551 milliards KMF (3,15 milliards €), constitué de la totalité de la contribution attendue du secteur privé et une partie du financement institutionnel extérieur, restent à mobiliser.

Au terme de la CPAD tenue à Paris les 2 et 3 décembre 2019, le total des engagements des partenaires a atteint 3,951 milliards d'Euros (4,376 milliards de dollars) dont 1,420 milliards d'euros (1,572 milliards de dollars) pour les partenaires bilatéraux et multilatéraux et 2,531 milliards d'euros (2,803 milliards de dollars) pour ceux du secteur privé.

Tableau 9 : Les besoins de financement du PCE

| Sources de financement | Montants (en milliards KMF) | Montant (En milliards Euro) |
|--------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Financement public | 893 | 1,82 |
| Ressources propres | 419 | 0,85 |
| Financement extérieurs. | 474 | 0,96 |
| Emprunts | 384 | 0,78 |
| Dons | 90 | 0,18 |
| Financement privé (y. c. PPP) | 1 173 | 2,38 |
| TOTAL | 2 068 | 4,2 |

Source : Note générale de présentation et de plaidoyer de la CPAD



Conférence des Partenaires au Développement des Comores

Paris: 02 - 03 décembre 2019





COHÉRENCE FAIBLE ET LEADERSHIP INCONTESTABLE AU SEIN D'UN RÉGIME PRÉSIDENTIEL FORT DANS UN CADRE POLITIQUE FRAGILE

Le Cadre National de Financement Intégré est fondé sur l'articulation entre un leadership fort et une 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 du gouvernement pour rassembler les acteurs clés et construire une approche intégrée et alignée pour réaliser les investissements nécessaires permettant d'atteindre les objectifs de développement.

Dans le cas des Comores, le **leadership du Gouvernement est incontestable et est caractérisé 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.

Les assises nationales suivies du référendum d'adoption de la nouvelle constitution ont permis d'avancer des solutions pour résoudre dans une certaine mesure ces défis qui caractérisent les Comores, un Etat 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.

Les études sur la fragilité menée en 2014 et en 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. Ils n'ont pas la capacité de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté et ne sont pas capables de répondre aux attentes de la population et manquent de capacité à gérer le développement à travers les processus politiques existants.

DES DÉFIS CONTINUS DANS LA GESTION DE LA MULTI-INSULARITÉ

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 récurrentes au détriment de l'économie, 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, notamment des jeunes et d'une faiblesse de la prestation de services publics sont considérés à la fois comme des vecteurs et des conséquences.

Finalement, 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 de l'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.).

UN MANQUE DE COHÉRENCE INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE QUI DOIT ÊTRE ADRESSÉ

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.

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 d'une souveraineté pleine sur les quatre îles (y compris Mayotte) historiques face au défi de la consolidation de l'espace politique et social entre les trois îles ; 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 peinent à apporter les résultats escomptés.

Tableau 10 : Comores, score de fragilité, 2014 et 2017

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

Source : Etude sur la fragilité en Union des Comores

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 le PCE.

Les défis sont particulièrement importants dans les domaines de la stabilité institutionnelle et les domaines étroitement liés de la justice et de la sécurité.



COMORES



O C É A N
I N D I E N



UNE VISION CLAIRE DES RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT À ATTEINDRE MALGRÉ DES INCOHÉRENCES SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL

Le fondement d'un cadre national de financement 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, l'élaboration du Plan Comores Emergent 2030 permet de répondre à cette lacune et d'inscrire dans un temps long les ambitions affichées pour le pays.

Le Programme de Développement Intérimaire (2020-2024) permet de décliner à moyen terme les objectifs de développement avec les projets sectoriels pour l'alignement des partenaires sur les priorités nationales.

L'alignement de la planification à la programmation budgétaire est resté longtemps inexistant. Depuis 2016, le gouvernement a renforcé l'alignement du budget d'investissement public sur le Programme d'actions prioritaires (PAP) qui décline les objectifs de développement 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 et guider 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. Ils 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 des stratégies de développement 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.

Le PCE est accompagné d'un nouveau cadre de suivi-évaluation qui doit cependant remédier aux faiblesses jusque-là notées du cadre de suivi des politiques, notamment :

- ▶ Le **manque de coordination** du dispositif de suivi-évaluation au niveau central ;
- ▶ Le **manque de moyens** dans les 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), qui devraient contribuer au renforcement de l'ancrage technique du dispositif de suivi-évaluation du PCE. 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 5 : Nombre d'indicateurs retenus pour les cibles prioritées

| Cibles prioritaires | Nombre de cibles | Nombre d'indicateurs |
|----------------------|------------------|----------------------|
| Gouvernance | 4 | 5 |
| Economie | 20 | 35 |
| Social | 32 | 69 |
| Environnement | 12 | 19 |
| TOTAL | 68 | 128 |

Source : Rapport sur la priorisation des ODD

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 promulgation⁷⁷ de la Loi N°11-003/AU portant organisation et réglementation des activités statistiques dans le pays le 26 mars 2011⁷⁸. 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 Statistique⁷⁹, qui dérive elle-même des Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle des Nations Unies⁸⁰.

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 plate-forme Open Data for Africa soutenue par la Banque africaine de développement⁸¹, quoique la diffusion de données par l'INSEED ou les autres composantes du SSN se limite à un nombre réduit de domaines statistiques.



78 Décret N°11-142/PR du 14 juillet 2011

79 L'un des principaux résultats atteints dans le cadre de la mise en œuvre de la SNDS sur la période 2008-2014

80 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

81 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>

82 <http://comoros.opendataforafrica.org/>

83 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

La capacité statistique de l'Union des Comores est faible au regard de l'indicateur fourni par la Banque Mondiale⁸², 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.

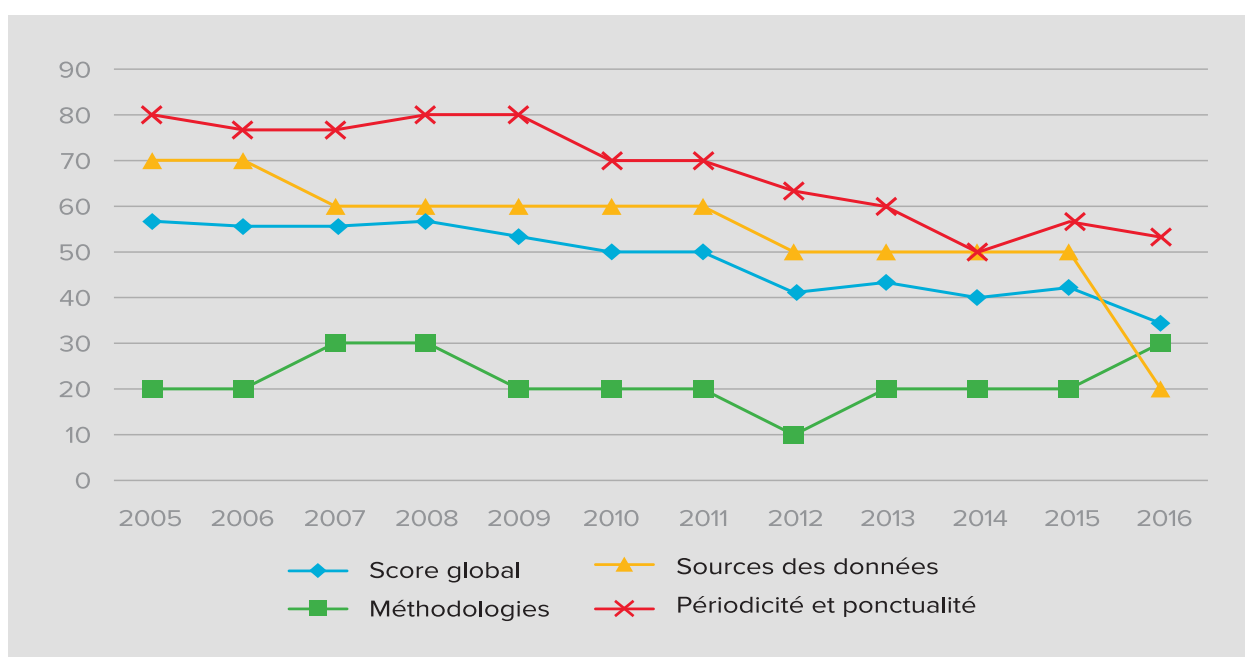
Pour assurer le développement progressif du SSN et relever les défis et enjeux de la statistique publique, le Gouvernement a adopté le Schéma National Directeur de la Statistique (SNDS 2015- 2019) de manière à l'aligner sur la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D 2018-2021)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

Le PCE et son alignement sur les ODD priorités permettent d'articuler le cadre de suivi des politiques 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 de l'Agenda 2030 pour le développement durable 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 du PCE.

Graphique 14 : Evolution de l'Indicateur de capacité statistique pour l'Union des Comores- 2005-2016 (%)



Source : Banque Mondiale, Bulletin Board of Statistical capacity





UNE STRATÉGIE DE FINANCEMENT PAS CLAIREMENT DÉFINIE

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

A la suite du PCE, le gouvernement des Comores a initié une stratégie de financement reposant sur une approche multi-partenariale qui associe tous les acteurs tant publics que privés. Une conférence des partenaires au développement a été organisée à Paris en décembre 2019 avec l'appui du PNUD, de la Banque Mondiale et de la France pour mobiliser les ressources nécessaires au financement du PCE, évaluées à 2.068 milliards de KMF (soit 4,2 milliards d'euros). Environ 25% de ce montant devrait être constitué essentiellement des ressources propres et des contributions extérieures déjà prévues par les

partenaires au développement. Ainsi, environ 1.551 milliards KMF (3,15 milliards €) étaient à mobiliser auprès du secteur privé et d'autres partenaires institutionnels extérieurs.

Au terme de la Conférence des partenaires au développement des Comores, les partenaires bilatéraux et multilatéraux se sont engagés à soutenir le programme de développement des Comores à hauteur de 1,4 milliards d'Euros. Les acteurs du secteur privé se sont également engagés à investir aux Comores pour la mise en œuvre du Plan Comores Emergent plus de 2,5 milliards d'Euros. Au total, la CPAD a permis de mobiliser plus de 3,95 milliards d'Euros pour le financement du Plan Comores Emergent.

Il n'en demeure pas moins que l'Union des Comores doit développer une stratégie pour concrétiser ces promesses d'engagement et mettre en œuvre les projets capables de soutenir le développement du pays.

**AUSSI, UNE STRATÉGIE DE FINANCEMENT
À LONG TERME DU DÉVELOPPEMENT DU PAYS
DEVRA PERMETTRE :**

- ▶ de **développer le Partenariat Public-Privé pour financer** principalement les infrastructures dans les domaines des transports, du commerce, de l'énergie et du tourisme ;
- ▶ **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 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 et qui méritent d'être davantage exploités.

L'élaboration d'une stratégie de financement du développement partant de l'analyse de l'EFD 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.





DES MÉCANISMES OPÉRATIONNELS DE FINANCEMENT À 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 d'EFD 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 volontariste de 81 milliards constitue 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 au plan, 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 et de développement 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 prêts 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 d'EFD 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).

.....
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 millions KMF) destinée à financer l'achat d'un véhicule⁸³. 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.



83 Voir Profil pays, UNECA 2017



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 qui accusaient un retard, ont été réalisées en 2020.

Pour relever ces défis, un nouveau système de suivi-évaluation adossé à l'architecture gouvernementale et aux ODD a été proposé dans le PCE. Cependant, le dialogue formel public-privé n'est pas encore effectif 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 du PCE. 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 du PCE.

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 des Comores.

.....



PERSPECTIVES POUR LA MOBILISATION DE FINANCEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

L'Union des Comores dispose d'un grand potentiel pour accroître les ressources disponibles pour le financement de son développement. Sur la base de l'évaluation du financement du développement, plusieurs éléments indiquent qu'une gestion plus rationnelle et coordonnée à toutes les étapes du processus de planification et du cycle budgétaire pourrait, sur le long terme, permettre de mobiliser des ressources allant du double au triple des sommes actuellement disponibles. De plus, d'importants manques à gagner pourraient être adressés par la mise en oeuvre des mesures relativement simples⁸⁴ capables d'atteindre les les priorités identifiées.

Cette mobilisation doit également aller main dans la main avec une administration plus efficace des finances publiques, aussi bien au niveau national que sur les îles, et avec une augmentation des capacités d'absorption des ressources au sens large.

Le graphique 15 illustre la trajectoire de l'évolution des flux financiers à moyen terme et les projections qui font ressortir deux scénarios montrant le potentiel pour des ressources bien gérées et suffisamment alignées aux objectifs nationaux de développement :

a) L'augmentation de la pression fiscale au niveau d'autres PMA et PEID comparables.

- ▶ Sans tenir compte d'une évolution potentiellement positive du PIB, la mobilisation d'impôts directs et indirects au même niveau que des PEID comparables (soit d'une moyenne de 10,7% entre 2013-2019 à 15,4%⁸⁵) augmenterait le revenu fiscal d'environ 50%, en cohérence avec les projections très volontaristes de la Loi de finances de 2017. Ce taux de 15% est également considéré comme essentiel pour soutenir les investissements et les dépenses nécessaires pour une trajectoire de croissance et de développement durable. Pour empêcher les fluctuations observées au cours des dernières années, il s'agirait donc de mener à bout les réformes fiscales et structurelles qui permettraient de maintenir cette trajectoire de croissance du revenu fiscal.

b) La mobilisation des fonds annoncés à la CPAD 2019.

- ▶ Pour l'**aide publique au développement** (dons et prêts concessionnels), la mobilisation réussie ferait presque doubler les fonds publics extérieurs disponibles au cours de la prochaine décennie, d'une moyenne de 37 milliards de KMF entre 2013 -2018 à 72,6 milliards par an⁸⁶.
- ▶ Pour les **investissements directs étrangers**, la mobilisation réussie multiplierait par 100 les IDE annuels d'une moyenne de 1,8 milliards de KMF entre 2013-2018 à 129 milliards de KMF milliards par an⁸⁷, essor trop abrupt pour pouvoir être absorbé toute de suite. L'amélioration de l'environnement des affaires et les réformes sur les partenariats publics-privés, sont autant des réformes qui concourent à la consolidation des IDE.
- ▶ Quant aux **transferts des fonds de la diaspora**, l'Union des Comores se situe déjà à des niveaux élevés, loin devant les autres pays du continent et de la catégorie des PMA. Les projections pessimistes de la Banque Mondiale face à la pandémie de la

COVID-19 (chute de 20% en 2020 pour les pays à revenu faible et intermédiaire⁸⁸) ne se font pour l'instant pas sentir aux Comores qui ont enregistré des fortes augmentations avec un pic historique de 106 milliards FC en 2020. Avec une trajectoire positive des indicateurs de développement sur le long terme, il est possible que les transferts des fonds de la diaspora diminuent ou, au moins, n'augmenteront plus de façon significative. **Le graphique 15** illustre une éventuelle diminution des transferts au niveau d'autres PMA (en % du PIB), ce qui placerait les Comores toujours au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Il reste toutefois à noter que ces fonds sont essentiellement destinés à la consommation finale des ménages. Toute orientation vers des activités productives et des projets prioritaires du PCE 2030 et du PDI serait donc un atout pour le financement de l'émergence comorienne. D'autant plus qu'à moyen terme la mise en place des instruments financiers avec des rendements plus élevés qu'en France peuvent également favoriser une mobilisation supplémentaire de l'épargne de la diaspora.

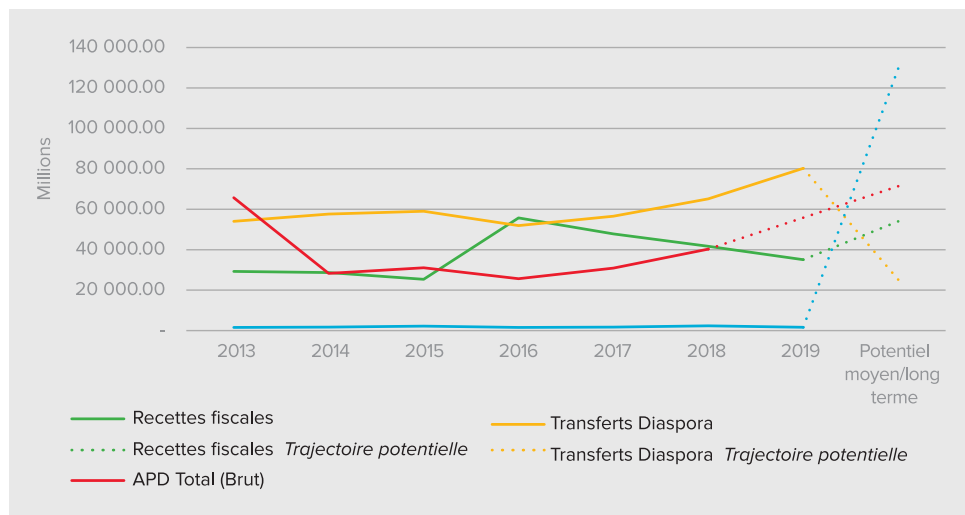


86 Source de la moyenne 2013 -2018 : APD brut selon OECD CRS (op.cit.). Source des projections : Promesses CPAD 2019 des partenaires bi- et multilatéraux divisé par 10 ans.

87 Source de la moyenne 2013 -2019 : BCC – DEEMS rapports annuels (op.cit.). Source des projections : Promesses CPAD 2019 du secteur privé divisé par 10 ans.

88 Banque mondiale 2020 (op.cit.).

Graphique 16 : Trajectoire des principaux flux financiers comoriens comparée aux moyennes des PMA et promesses CPAD (en millions KMF)



Source : Données BCC ; FMI pour la période 2013 -2019 ;

Pour les détails des calculs prospectives voir les explications ci-dessus.

Le **graphique 15** ne rend pas compte d'autres apports du secteur public, de fonds privés ou non-gouvernementaux⁸⁹ qui permettraient d'établir une projection chiffrée. Or, une implication plus étroite de ces acteurs dans le cadre de pilotage stratégique prévu par le PCE 2030 puisse mobiliser davantage de ressources provenant

de ces acteurs privés et non-gouvernementaux. De même, un changement structurel des schémas de production et une intégration plus large dans les chaînes de valeur régionales comportent un grand potentiel pour impacter les revenus domestiques bien au-delà des projections réalisées et, par corollaire, les possibilités de financement par l'emprunt.



⁸⁹ Voir pas assez documentés quant aux financements d'ONGs.



VERS UN CNFI POUR METTRE EN ŒUVRE LES RÉCOMMANDATIONS

Depuis les accords de Fomboni en 2001, l'Union des Comores a retrouvé une certaine stabilité politique et une paix sociale qui ont permis de créer un cadre plus favorable à la gouvernance des affaires publiques, à la relance de la coopération internationale et à la promotion des investissements publics et privés. La réapparition périodique de tensions intérieures et la vulnérabilité aux chocs exogènes ne sont, toutefois, que la partie émergée de l'iceberg s'il s'agit de comprendre pourquoi la croissance économique est restée irrégulière et peu inclusive.

La fragilité des infrastructures sociales et économiques dévoilée avec acuité par le passage du cyclone Kenneth en Avril 2019 et la crise de la COVID-19 n'est aucunement une fatalité, mais le résultat de politiques économiques et sociales inadaptées, peu inclusives et incapables d'optimiser et de mettre en valeur les potentialités du pays. Le manque d'opportunités pousse à la fuite des serveaux et est aussi sources du peut d'engouement

des IDE, notamment à travers des participations dans des sociétés locales (p.ex. à travers le capital-risque qui s'adresse souvent à des jeunes entreprises innovantes), et qui permettent un réel transfert d'expertise aux entreprises comoriennes.

La meilleure gouvernance et l'optimisation des recettes domestiques en adéquation avec le potentiel comorien constituent le pivot de la stratégie de financement. Elles doivent par ailleurs être accompagnées d'une véritable priorisation des activités qui renforcent la redevabilité et la transparence des différents services. Enfin, les activités en faveur du développement des chaînes de valeur régionales et l'approvisionnement du marché local constituent un moyen essentiel pour relever les recettes domestiques et permettre aux Comoriens de bénéficier de la valeur réelle de leurs ressources tout en devenant plus résilients aux chocs climatiques et sanitaires comme ceux vécus en 2019 et 2020.



10.1 L'IMPÉRATIF DE SORTIR DES CHEMINS TRADITIONNELS POUR RÉALISER LES OBJECTIFS COMMUNS À TRAVERS LE CNFI

Cette étude a dressé le bilan de l'ensemble des flux financiers (publics, privés, domestiques et extérieurs) susceptibles de contribuer à la réalisation des ODD et des objectifs nationaux de développement. Elle a également analysé la cohérence du cadre politique et des stratégies de mise en œuvre, identifiant ainsi les principaux obstacles à l'alignement entre outils de planification, politiques budgétaire et leur mise en œuvre respective.

Il résulte clairement de cette analyse que les principaux obstacles à un financement efficace et cohérent de l'émergence comorienne se situent, d'une part, au niveau de la difficulté de mobiliser les ressources suffisantes pour financer les investissements indispensables à la transformation sociale et économique et, d'autre part, dans le manque de capacités d'absorption et de gestion efficace des ressources disponibles. Toute feuille de route vers un cadre de financement national intégré doit pour autant se décliner autour de la question de savoir « **Comment augmenter la disponibilité et la qualité de gestion des moyens de financement pour pleinement réaliser les priorités du PCE 2030 ?** ».

Pour cela, il est pourtant impératif de sortir des schémas qui n'ont pas permis d'atteindre les objectifs des différentes stratégies de développement. Si les politiques publiques des dernières années ont permis d'améliorer les principaux indicateurs de gouvernance, les impératifs liés au règlement des affaires courantes, couplé aux résistances au changement dans les différentes administrations, n'ont souvent pas laissé la place à des réformes en profondeur.

De nombreux rapports d'assistance technique ont regroupé des recommandations pour adresser les goulots d'étranglement identifiés au niveau de tous

les secteurs économiques, administratifs et sociaux, qui ont fini par être ignorés ou mis en place seulement partiellement. De même, les assises nationales de 2018 n'ont pas su enclencher un véritable processus d'adhésion des principales parties prenantes.

.....
Pour autant, il sera indispensable de faire accompagner la volonté de mobiliser de nouvelles ressources et l'ambition réformatrice du PCE 2030 par une véritable stratégie de mise en œuvre supervisée par un Comité de Pilotage qui - à chaque étape - met les différents acteurs devant leurs responsabilités. La concertation autour d'un cadre de financement national intégré peut donner l'occasion pour déclencher un tel processus tout en restant pleinement alignée au cadre de pilotage stratégique prévu par le PCE 2030.
.....

Ce changement de paradigme pour améliorer la performance des administrations dans la gestion des finances publiques doit par ailleurs être accompagné par une véritable priorisation des activités qui renforcent la redevabilité et élargissent les ressources les plus stratégiques, à savoir les recettes budgétaires sur la base d'une véritable relance de la productivité du secteur privé comorien.

Le Gouvernement des Comores s'est engagé dans l'élaboration du CNFI en tant que cadre holistique qui adressera les défis financiers et stratégiques de façon systémique et cohérente. Les conclusions et principales recommandations issues de l'EFD se déclinent autour de **(i)** la nécessité de renforcer les stratégies de mobilisation des ressources en lien avec les objectifs fixés (7.1.1) et **(ii)** l'urgence d'arriver à une gestion efficace pour une absorption plus large des ressources disponibles et mobilisées (7.1.2). Si cet ordre résulte de l'analyse précédente, il n'est en aucun cas linéaire. Les différents éléments constitutifs d'un CNFI s'influencent mutuellement et une gestion efficace est souvent un prérequis pour une plus large mobilisation des ressources.

10.2 RENFORCER LA COHÉRENCE INSTITUTIONNELLE

Pour réaliser les objectifs fixés par l'Agenda 2030, le PCE 2030 et le PDI, un engagement politique de haut niveau, des cadres politiques et stratégiques cohérents ainsi que des mécanismes de coordination institutionnels performants ne peuvent pas faire défaut.

L'Union des Comores dispose d'un leadership incontestable de son Gouvernement qui a aussi la volonté de conduire le pays vers l'émergence en 2030. Or, l'analyse de l'EFD démontre que beaucoup reste à faire pour assurer l'adhésion des principaux groupes politiques et sociaux au processus de développement, renforcer les capacités des acteurs institutionnels qui ne sont pas toujours à même de fournir les fonctions essentielles de l'État et mettre en place une coordination multi-acteurs efficace. Dans un contexte marqué par la multi-insularité et la faiblesse du système judiciaire, ce manque de cohérence institutionnelle provoque souvent une méfiance du secteur privé qui l'empêche de réaliser sa pleine contribution au développement du pays.

Le PCE 2030 souligne avec justesse que le premier catalyseur de l'émergence comorienne est un cadre politique et institutionnel réformé et stable. Pour autant, la feuille de route vers le CNFI pourrait explicitement intégrer un suivi des différents éléments que le PCE prévoit dans une optique de refondation de l'administration publique, du système judiciaire, des collectivités territoriales et de la lutte contre la corruption.

Adresser ces défis structurels par des réformes qui dureront plusieurs années et nécessiteront une forte volonté politique et institutionnelle des différents acteurs ne sera pourtant pas possible sans la mise en place d'un cadre de coordination performant. Au-delà d'une réunion d'évaluation annuelle ou de groupes thématiques qui se focalisent surtout sur une action sectorielle, ce cadre, à travers ses différentes ramifications, devra lier les différentes instances politiques et stratégiques de façon efficace à toutes les étapes de planification, de mises en œuvre et de suivi.

Le PCE 2030 prévoit un cadre de pilotage stratégique sous le leadership des plus hautes instances politiques qui a tout le potentiel de devenir une structure dynamique liant les forces vives du développement comorien tout au long des processus de planification et de budgétisation. Pour représenter une rupture avec les précédentes stratégies nationales, il doit pour autant bénéficier d'une réelle mise en œuvre.

Il est recommandé que la feuille de route vers le CNFI s'attèle à ce défi à une étape initiale. En tant que mesure préalable, le Comité de Pilotage pourrait lancer une véritable campagne de sensibilisation sur ce cadre et qui identifie en même temps les blocages politiques et besoins financiers qui doivent être adressés pour mettre en route les différents organes prévus.



Quant à la mise en œuvre de la feuille de route vers le CNFI, il serait bénéfique que le Gouvernement désigne un ministère principalement en charge de la mise en œuvre de la feuille de route du CNFI, regroupe des représentants des principales parties prenantes et ministères sectoriels au niveau d'un Comité de Pilotage et s'assure de la participation parlementaire à travers une commission parlementaire spécialement en charge de son suivi.

Afin d'assurer la mise en place de procédures politiques et stratégiques fluides et sous le leadership du plus haut niveau politique, trois éléments semblent donc essentiels pour la feuille de route :

- ▶ Nommer les structures responsables (Ministère, Comité de Pilotage) de la finalisation et mise en œuvre d'une feuille de route élaborée en concertation avec tous les acteurs.
- ▶ Intégrer les principales réformes (en cours et prévues) pour établir un cadre politique et institutionnel stable.
- ▶ S'assurer de l'opérationnalisation du cadre de pilotage stratégique du PCE 2030 à une étape initiale de la feuille de route.

10.3 UNE COHÉRENCE RENFORCÉE DU SYSTÈME DE PLANIFICATION MIEUX ARTICULÉ À LA GESTION DES RESSOURCES DISPONIBLES

Dès le lancement de l'Agenda 2030 au niveau mondial, le gouvernement comorien a fait preuve d'un engagement soutenu pour s'assurer de la bonne prise en compte des ODD dans ses outils de planification. Suite à la révision de la SCA2D 2015 – 2019 pour prioriser 68 cibles ODD, le PCE 2030 prévoit des liens explicites avec les différents ODD par secteur. L'exclusion des cibles ODD relatifs à la

mise en œuvre et au partenariat (ODD17) appelle toutefois à une définition cohérente des activités et réformes nécessaires pour sa mise en œuvre au niveau national. Ceci implique la contribution de tous les secteurs du pays et une approche holistique aux processus de planification et de financement. Des efforts complémentaires et synergiques entre tous les acteurs sont donc indispensables pour créer les passerelles de collaboration fluide et d'échange mutuel.

UNE STRATÉGIE DE FINANCEMENT QUI LIE CLAIREMENT POLITIQUES DE PLANIFICATION ET DE FINANCEMENT

Avec le lancement récent du PCE 2030, l'Union des Comores dispose aujourd'hui d'un document de prospective à long-terme pour atteindre l'émergence. Le PCE 2030 est étroitement aligné aux cibles ODD sélectionnées par les Comores et a été décliné en programme d'investissements stratégiques (PIS) pour la présentation des projets phares, structurants et sectorielles à la CPAD 2019.

Or, beaucoup reste à faire pour réellement décliner la vision de développement en politiques à moyen terme dont les coûts sont chiffrés et peuvent être repris par la programmation budgétaire et des stratégies pertinentes pour la mobilisation des ressources. Les nombreuses faiblesses sur la chaîne PPBSE mènent à une fragmentation inquiétante de programmes qui finissent par être financés sur la base d'une logique de disponibilité et dans une déconnection totale avec la loi de finances.

Au-delà de l'urgence d'un alignement entre stratégies nationales, sectorielles et cadres budgétaires, il s'agit également de mettre en cohérence les différents documents de stratégie de mobilisation et de partenariat qui ont été élaborés au cours des dernières années pour réunir toutes les forces vives du développement comorien dans un effort concerté.

RENFORCER LA VISION DU PCE 2030 À TRAVERS UNE VÉRITABLE POLITIQUE D'OPÉRATIONNALISATION

Le fondement d'un CNFI repose sur la clarté de l'orientation apportée par le PCE 2030 et ses cadres stratégiques à moyen et court terme. Le PCE 2030 dispose d'un Plan d'actions prioritaires et a récemment été décliné en Programme Intérimaire de Développement pour l'année 2020-2024. Si les deux documents s'orientent sur les objectifs avancés par le PCE 2030, l'articulation entre les priorités d'investissements avancées par ces deux documents stratégiques n'apparaît pas clairement. D'autant plus qu'ils semblent déconnectés du Programme d'investissements structurels préparé pour la CPAD 2019, et qui a permis d'y mobiliser des ressources financières considérables. Face à d'autres programmes et stratégies sectorielles complètement déconnectés du PCE 2030, les fondements de la préparation budgétaire restent très fragiles.

Parmi les nombreuses faiblesses du processus PPBSE, il s'agit donc dans un premier temps d'adresser le maillon prospective-planification afin de construire une base plus solide pour une politique de planification et de financement intégrée. Au-delà d'un meilleur alignement entre les différents cadres stratégiques, il s'agit également de revoir le niveau trop ambitieux de certains objectifs qui entravent une mise en œuvre conforme et réalisable.

Afin de sortir de la fragmentation inquiétante des programmes qui en résulte, il s'agit également de mener une réforme en profondeur du processus de préparation budgétaire et de mettre en place une véritable démarche de performance qui évalue les agents et contrôle les nominations des cadres au plus haut niveau.

Compte tenu des nombreuses faiblesses au niveau de la planification stratégique et, plus globalement, de la gestion des finances publiques, le Gouvernement pourrait considérer et prioriser les mesures suivantes dans la feuille de route vers le CNFI :

- ▶ Harmoniser les différents outils de planification, stratégies sectorielles et priorités d'investissement (PIP, PIS, etc.) et les aligner davantage au PCE 2030.
- ▶ Renforcer la prévision macro-budgétaire et associer les plans intérimaires de développement et stratégies sectorielles d'une estimation réaliste de leur coût.
- ▶ Renforcer le contrôle interne budgétaire, la chaîne d'exécution des dépenses publiques et l'articulation entre gestion de la trésorerie et l'exécution budgétaire.
- ▶ Mettre la démarche de la performance au cœur des réformes afin de permettre une meilleure visibilité sur les moyens et rendements des administrations (p.ex. système de gestion de la performance pour évaluer les agents, contrats d'objectifs entre régies et le ministère, etc.)
- ▶ Renforcer la crédibilité et la légitimité des porteurs de réformes à travers des règles précises pour la nomination de hauts responsables.
- ▶ Mettre en place un plan de formation cohérent et continu pour renforcer les capacités des agents et assurer la bonne utilisation des outils (p.ex. système intégré de gestion financière, ci-dessous).
- ▶ Opérationnaliser le décret nommant le Comité de suivi de la CPAD 2019 pour établir un suivi étroit et systématisé des promesses en alignement des financements prévus au programme d'investissements structurels. Une révision du PDI 2020-2024 en fonction des financements alignés au PCE 2030 promis pour les prochaines années pourrait alors s'avérer utile.

10.4 UNE STRATÉGIE DE MOBILISATION DES RESSOURCES MIEUX CIBLÉE ET PLUS INTÉGRÉE

La présente étude montre qu'il existe des marges de manœuvre considérables pour lever différents types de ressources publiques et privées parallèlement à la mise en œuvre des réformes.

Sur la base de l'analyse des sections précédentes la feuille de route vers le CNFI pourrait intégrer des mesures spécifiques par rapport aux flux financiers suivants :

Recettes budgétaires

Une base solide de revenus domestiques, fondée sur un cadre réglementaire et un dispositif de contrôle qui permet à l'État stratège d'orienter les ressources, reste le point de départ pour toute mobilisation de ressources au niveau d'autres acteurs. En dégagant un surplus pour effectuer des investissements publics, elle permet non seulement d'augmenter les investissements prioritaires pour relancer l'activité privée domestique et attirer des investisseurs étrangers, mais aussi de relever la capacité d'endettement essentielle pour toute économie.



Recettes fiscales

Avec un taux de pression fiscale autour des 10,7% du PIB pendant la période 2013 à 2019, les Comores se trouvent sensiblement en dessous de pays à contexte comparable. Une importante marge de progression existe qui semble également confortée par les performances exceptionnelles de recouvrement en 2016. Le recul subit des années suivantes – bien en deçà des prévisions budgétaires – montre toutefois que la désignation de nouveaux responsables ne peut pas se substituer à des réformes fiscales et douanières en profondeur.

Pour autant, il s'agit d'adresser, d'une part, les causes profondes des fluctuations au niveau des impôts sur les bénéfices et la plus-value, les droits d'accises et l'impôt sur le commerce international. D'autre part, le pays dispose de nombreux atouts qui permettraient d'augmenter l'assiette fiscale que ce soit à travers l'élargissement de la base des contribuables (sociétés, particuliers, secteur informel), le développement des activités productives, notamment pour approvisionner le marché local et régional, la maîtrise des exonérations fiscales qui n'attirent que rarement de nouveaux investissements, une décentralisation budgétaire plus cohérente ou encore l'introduction de taxes innovantes.



Recettes non-fiscales

Les recettes non-fiscales, souvent soumises à des changements programmatiques et de modes de budgétisation, restent imprévisibles et ont beaucoup fluctué au cours des dernières années. Mise à part l'augmentation de leur prévisibilité à travers un meilleur cadrage macroéconomique, le fort potentiel sous-exploité au niveau des dividendes des Sociétés d'État reste un facteur majeur d'instabilité, mais ne pourra être adressé sans l'application des réformes de bonne gestion et des règles en vigueur dans la durée.



Autres sources de financement



Coopération au développement

Les dons et emprunts concessionnels attribués au titre de l'APD occupent une place prépondérante pour le financement des investissements publics. Malgré des décaissements per capita au-dessus de la moyenne des PMA, plusieurs éléments indiquent qu'il y a bel et bien une marge pour élargir ce type de financements (p.ex. promesses obtenues et nombre de bailleurs présents lors de la CPAD 2019, niveaux d'APD par habitant dans d'autres États insulaires) aussi bien pour la coopération traditionnelle que pour la coopération Sud-Sud. De même, le système financier comorien pourrait d'avantage explorer les opportunités des instruments de la finance islamique tels que prévus par le PCE 2030.

Or, l'ensemble de la coopération reste soumis à un niveau inquiétant de fragmentation et l'alignement des fonds aux priorités comoriennes ainsi que leur intégration dans les cycles de gestion des finances publiques font encore largement défaut. Avant de multiplier davantage les partenariats selon les « suggestions » des bailleurs, il semble plus judicieux de focaliser les efforts en ciblant stratégiquement des fonds susceptibles de contribuer réellement au programme d'investissements structurants et prioritaires, à la mobilisation de ressources domestiques et aux renforcements des capacités d'absorption et des systèmes nationaux.



Financement climat

Les Comores ont obtenu plusieurs financements de fonds verticaux environnementaux depuis 2000, mais peinent à mobiliser suffisamment de ressources pour adresser les besoins de plus en plus urgents pour mitiger les effets du changement climatique, ce qui empêche sur l'ensemble de l'économie comorienne. Le manque de coordination et d'intégration de la problématique environnementale en tant que sujet transversal représente un grand manque à gagner.

Aucune institution nationale n'a pour l'instant obtenu le statut d'organisation intermédiaire capable de soumettre des projets auprès des grands fonds. Le renforcement de systèmes institutionnels plus intégrés et de la chaîne PPBSE dans son ensemble devrait avoir un impact positif sur les capacités nécessaires pour permettre l'absorption et la gestion nécessaire de ce type de fonds.



Emprunt public

Les capacités d'emprunt pour financer les projets d'investissements de haute importance pourraient être élargies si le Gouvernement étend son espace budgétaire et adopte de nouveaux instruments aux niveaux domestique et international (p. ex. reprise des travaux initiés autour des bons de trésor, évaluation des pour et contre des obligations à destination de la diaspora). Une gestion saine et transparente des emprunts devrait augmenter la confiance des créanciers et attirer de nouvelles opportunités, notamment au niveau des financements concessionnels.



Renforcement du secteur privé comorien

Le bon équilibre entre investissements provenant d'acteurs privés locaux et internationaux restera essentiel au cours des prochaines années. D'une part, les IDE au niveau mondial stagnent depuis plusieurs années et les pronostics post-COVID 19 ne prévoient pas une reprise immédiate. D'autre part, le ciblage de secteurs stratégiques pour la génération d'emplois et de nouvelles recettes budgétaires ne pourra pas se faire sans les entreprises locales qui restent le premier contributeur à ce niveau. Leur rôle central pour diminuer le trop grand déficit commercial, l'insécurité alimentaire et la faible contribution des Comores à des chaînes de valeur régionales ne fait aucun doute. Or, confrontés à des capacités financières et une offre de financement restreinte, beaucoup d'acteurs continuent à opérer dans l'informel.

Une vraie relance du secteur privé national – et par corollaire la remise à niveau des recettes budgétaires - passera forcément par la levée des obstacles structurels (à savoir infrastructures, système judiciaire et prévisibilité fiscale, formation professionnelle en adéquation avec le marché local). Au-delà d'une mobilisation plus large de l'épargne et la mise en œuvre des réformes permettant d'élargir le crédit bancaire, il s'agit notamment de renforcer les offres de capital innovantes pour les PME et entreprises en démarrage d'activité (p.ex. par le développement du crédit-bail, un fonds de garantie, la finance islamique, voire parfois des subventions pour faciliter le démarrage des activités innovantes). Prévu par le PCE 2030, ceci devrait devenir une véritable priorité.



Investissements directs étrangers (IDE)

Les IDE aux Comores restent largement inférieurs aux sommes reçues par d'autres États insulaires à taille similaire et d'autres PMA (en % du PIB). Parmi les quelques investissements reçus au cours des dernières années, rares sont ceux qui ont réellement favorisé la création d'entreprises nouvelles et d'emplois dans les régions qui en ont le plus besoin. L'impact positif des exonérations fiscales généreuses pour l'attraction de nouveaux investisseurs est incertain, ce qui correspond aux tendances observées au niveau mondial. D'autant plus que de plus en plus d'institutions financières internationales appuient les compagnies qui souhaitent investir, ce qui peut constituer une opportunité à explorer davantage, mais également fausser la concurrence au secteur privé domestique.

Bien qu'il reste à attendre les répercussions de la crise COVID-19 sur les décaissements réels, les perspectives aux Comores suite à la CPAD sont bonnes, voire beaucoup trop élevées face aux capacités de suivi restreintes. Leur mobilisation efficace dépendra non seulement du travail initié par le comité de suivi et la task force doing business.

90 Les modalités existantes sont nombreuses et devront être évalués au cas par cas.

Une collaboration étroite entre ces entités, l'AGID et le CGP semblent essentiels afin d'assurer (a) la mobilisation prioritaire des fonds étroitement alignés au niveau du PCE 2030 (projets phares/structurels/sectoriels) et du PID, (b) approfondir l'évaluation des impacts des exonérations sur les recettes fiscales et la concurrence au secteur privé local, (c) assurer une orientation adéquate des activités, notamment pour favoriser le ciblage de secteurs stratégiques et le transfert de savoir-faire et technologies aux acteurs locaux.



Partenariats publics privés

L'amélioration de la sécurité juridique et du climat des affaires pourrait également avoir un impact positif sur les possibilités de conclure davantage de partenariats public-privé (PPP). Le PCE 2030 accorde une place primordiale à ces partenariats qui peuvent prendre plusieurs formes et requérir d'importantes garanties voire apports directs de l'État comorien. Afin d'éviter des coûts qui peuvent aller bien au-delà de ceux d'un financement par emprunt public, il sera essentiel de cibler les projets stratégiques et à haute rentabilité économique, et de mettre un place un mécanisme d'enregistrement des engagements de l'État qui comprend les PPP. L'opérationnalisation du cadre légal existant, notamment pour assurer le suivi étroit d'éventuelles négociations de gré à gré, l'intégration des procédures de conception au système de planification nationale, ainsi que le renforcement des capacités de négociation et d'analyse des coûts et risques restent également primordiaux.





Transferts des fonds de la diaspora

Une source importante de financement pour les Comoriens qui, malgré les perspectives sombres au niveau mondial, sont restés stables et loin devant d'autres PMA pour le premier semestre de 2020. Si ces fonds ont permis de financer le déficit commercial du pays, les transferts sont pour la grande majorité destinés à la consommation finale des ménages et ne contribuent pour l'instant à aucun projet d'investissement priorisé par l'État. La mise en place d'instruments de crédit et d'épargne prévue par le PCE 2030 - p.ex. à travers des fonds d'investissement, des obligations de la diaspora, des « sukuks », le capital-risque ou encore en tant que collatéral pour des PME⁹⁰ - dépendra également du degré de confiance de la diaspora comorienne envers les institutions étatiques (secteur public, appareil judiciaire et système financier). La réussite des réformes de gouvernance prévues et la bonne mise en place de la feuille de route du CNFI, notamment par rapport à son association au cadre de pilotage national et aux décisions concernant les instruments à proposer, seront d'autant plus essentielles.



Chaînes de valeur régionales

Le taux de couverture avant la crise des importations par les exportations à seulement 20% est emblématique de l'opportunité de « réorienter les activités du secteur privé vers la substitution des importations des produits finis par une production locale » qu'affiche le Sous-Comité Economique du Comité National de Coordination COVID 19 parmi une des deux cibles de son plan de relance (à côté du renforcement du secteur de la santé). L'ambition partagée par le PCE 2030 de renforcer les chaînes de valeur industrielles

et agricoles, notamment régionales (seulement 3,5% des exportations en 2018 sont allées vers le continent africain), devient ainsi d'autant plus urgente qu'elle ne représente pas seulement une opportunité pour l'orientation des investissements publics, privés et de la diaspora vers des secteurs stratégiques et créateurs d'emplois décents. Elle est également vitale pour prévenir l'insécurité alimentaire et la hausse de prix intermédiaires importés en cas de chocs similaires, qui risquent de se multiplier avec le réchauffement climatique.

Il est maintenant urgent de déterminer si le budget prévu par le Sous-Comité (10 milliards de KMF sur 4 ans) est pertinent et de décliner cet objectif en politiques publiques et mesures d'appui au secteur privé en cohérence avec les activités déjà en cours et aligné à l'objectif national d'assurer la sécurité alimentaire d'ici 2030.

Rationaliser les financements et diminuer les manques à gagner

Dans l'ensemble, l'évaluation du financement du développement a montré d'importantes opportunités pour mobiliser de nouvelles ressources financières, mais pointe aussi l'urgence de diminuer les manques à gagner. Ces pertes peuvent être directes (p.ex. par des exonérations légales, l'évasion fiscale et des flux financiers illicites) ou indirectes (p.ex. l'absence d'investissement dans un secteur privé local à même de contribuer à la croissance inclusive et équitable du pays, la non-exploitation des opportunités sur le marché local aussi petit que soit-il, le manque d'investissement dans la prévention de crises et la transition énergétique).

Il semble essentiel de mettre en garde contre une stratégie trop ambitieuse de mobilisation de nouveaux financements. La bonne utilisation des ressources disponibles n'est pas seulement un prérequis pour leur contribution au développement national, elle est également garante que l'afflux de nouvelles ressources s'inscrive dans la durée par des partenariats (aussi bien au niveau international qu'avec le contribuable comorien) que les deux côtés souhaitent maintenir.

Il sera pour autant essentiel de renforcer la priorisation des investissements nationaux et financements extérieurs afin de sélectionner les ressources qui s'alignent aux objectifs nationaux et s'intègrent pleinement dans un système de gestion des finances publiques performant et intégré.

10.5 MODERNISER LES MÉCANISMES OPÉRATIONNELS DE FINANCEMENT

L'Union des Comores ne dispose pas encore de cadres budgétaires à moyen terme (p.ex. CBMT, CDMT, BIP) qui permettraient de concrétiser la mise en œuvre de la stratégie de financement du développement et d'orienter la mobilisation d'investissements à travers d'autres acteurs. Les efforts faits pour instaurer une approche programme, d'élargir et de renforcer l'assiette fiscale ainsi que la prévisibilité et la décentralisation budgétaire n'ont pour l'instant pas encore permis des résultats tangibles et partagés à tous les niveaux de l'administration fiscale. Les politiques de financement sectorielles qui existent déjà (p.ex. Santé, Éducation, Infrastructures) peuvent servir de modèle.

Sous la SCA2D il y a eu des efforts pour transformer le programme d'investissement annuel (PIP) en programme trimestriel d'investissement public (PTIP)

et préparer un cadre de dépenses à moyen terme à partir d'estimations confirmées sur plusieurs années. Or, le PTIP glissant 2017 -2019 n'avait jamais été actualisé et la maîtrise des coûts au niveau sectoriel reste très faible.

De même, la qualité du PIP doit encore être améliorée. Pour l'instant ce document, élaboré annuellement par enquête spécifique auprès des ministères et PTF - donc déconnecté des informations renseignées sur la DAD Comores - n'identifie pas des projets bancables prêts à démarrer et ne peut pas servir d'outil pour orienter la mobilisation des ressources.

L'ensemble de ces outils sera également essentiel pour favoriser une réelle priorisation des dépenses publiques afin de sortir d'un fonctionnement en mode budget de moyens où chaque catégorie des dépenses courantes est simplement ajustée en fonction des financements identifiés.

Avec le nouvel élan du PCE 2030, les efforts pour réaliser une programmation budgétaire plus réaliste sur la base d'objectifs stratégiques concertés pourraient se concrétiser à condition que les causes profondes de la rupture observée lors de la mission EFD soient adressées de façon concertée.

Il convient de souligner que l'administration comorienne dispose également de capacités louables dans l'utilisation de systèmes modernes d'information (DAD, CS-DRMS, SYDONIA, SIM-ba et autres) qui pourraient s'avérer un véritable atout dans la création d'un système intégré de gestion financière. La production de rapports trimestriels pourrait alors réunir l'ensemble des données disponibles afin de s'assurer de leur cohérence lors de la mobilisation et de la programmation budgétaire.

Le Gouvernement pourrait considérer les mesures suivantes dans le cadre de la feuille de route vers le CNFI :

- ▶ Affiner l'élaboration de la loi de finances, notamment par une meilleure utilisation d'outils de prévision macro-budgétaires.
- ▶ Moderniser le PIP en conformité avec la nomenclature budgétaire et l'annexer de façon régulière à la loi des finances.
- ▶ Aligner le PIP au Plan d'actions prioritaires de la stratégie nationale de développement.
- ▶ Décliner le PIP en PTIP et établir une feuille de route pour arriver à une approche de budgétisation par programme sur la base des cadres budgétaires à moyen terme (notamment CDMT) fiables et aptes à orienter la mobilisation des ressources. L'élaboration d'un CDMT pour 3 ministères pilotes pourrait être un premier pas.
- ▶ Tirer les leçons des précédentes réformes de la fiscalité de l'État, notamment celle de 2017/2018, afin d'assurer que les obstacles systémiques soient adressés et les capacités adéquates renforcées.
- ▶ Finaliser l'actualisation de la DAD Comores avec les données du PIS/PCE 2030 et adresser la fragmentation de données financières par la mise en place d'un système intégré de gestion financière (regroupant notamment DAD, CS-DRMS, SYDONIA et systèmes du Trésor).
- ▶ Approfondir le processus de décentralisation, améliorer la dévolution des compétences et développer les capacités et compétences locales pour permettre une mise en œuvre cohérente et une gestion rationalisée au niveau des collectivités territoriales.

10.6 ASSURER UN SUIVI ADÉQUAT ET DES DIALOGUES PARTICIPATIFS POUR INTÉGRER LES LEÇONS APPRISSES

Les systèmes de suivi et d'évaluation proposés par les précédents cadres de planification avaient seulement été opérationnalisés de façon partielle. Aucun d'entre eux n'a pu remédier aux principaux obstacles de mise en œuvre identifiés, à savoir l'absence de coordination des différents dispositifs au niveau central ainsi que le manque de moyens, de capacités et d'outils techniques opérationnels au sein des structures en charge. Ainsi, malgré la production régulière d'un rapport de mise en œuvre annuel de la SCA2D, l'élaboration et le format de celui-ci n'a pas permis d'instaurer une concertation réelle autour des politiques publiques et projets d'investissements en place. La disponibilité de données de plus en plus solides produites par l'INSEED, et l'existence d'instruments de suivi-évaluation sectoriels performants n'ont pas non plus servi de catalyseur pour refonder un système plus performant au niveau national.

Opérationnaliser un système optimisé de suivi, d'évaluation et d'apprentissage

Face à ces défis qui empêchent une réelle amélioration des politiques publiques sur la base de leçons concrètes, le PCE 2030 prévoit de repenser le rôle de l'État de plus en plus restreint par l'approche libérale de la politique économique depuis les années 80. Un renouveau de l'État en tant que stratège qui pilote le développement et contrôle son économie au-delà d'une simple compensation des défaillances du marché.

Ceci se traduit par un cadre de pilotage stratégique avec quatre organes (Encadré 12 ci-dessus p.60), présidé au plus haut niveau par le Chef de l'État, qui veillera à la coordination des actions et la bonne gestion

des ressources techniques et financières disponibles pour la mise en œuvre du PCE 2030, son PDI 2020-2024, leurs stratégies sectorielles et financières.

Afin de garantir une rupture avec les principaux obstacles de mise en œuvre, le Gouvernement des Comores pourrait considérer les mesures suivantes dans le cadre de la feuille de route vers le CNFI :

- ▶ Identifier les principaux atouts et défis de mise en œuvre au niveau des cadres de concertation existants. Une première analyse est présentée dans le présent EFD et pourrait faire l'objet d'une concertation plus large.
- ▶ Doter le STD des capacités et moyens nécessaires pour assurer sa fonction de coordination du

dispositif S&E du PCE.

- ▶ Cartographier les principales sources statistiques disponibles pour établir une ligne de base et réaliser des évaluations fondées sur des données solides.
- ▶ Mettre en place les principaux outils techniques nécessaires pour un suivi étroit des politiques et programmes d'investissement publics (p.ex. utilisation systématique des données INSEED, intégration du PIP dans la DAD Comores, système intégré de gestion financière).
- ▶ Définir les attentes des utilisateurs des produits finaux de S&E afin de garantir des produits/leçons apprises aptes à influencer l'amélioration



constante des politiques et programmes

- ▶ Définir les étapes et besoins pour l'opérationnalisation de tous les niveaux du cadre de dialogue stratégique.
- ▶ S'accorder sur les modalités de la contribution du Comité de Pilotage CNFI et du Comité de Suivi CPAD 2019 dans le dispositif afin d'inscrire ces processus clés dans la durée.

Stabiliser les processus participatifs et de dialogue afin de renforcer la mise en œuvre à chaque étape

En plus de la mise en place d'un véritable cadre de dialogue politique et technique, il s'agira également de définir les bonnes passerelles avec les structures de redevabilité et de dialogue qui mobilisent les différentes parties prenantes au développement national.

Si la présence des partenaires techniques et financiers est explicitement prévue dans le nouveau cadre de pilotage, le manque de concertation effective aux différents stades de la mise en œuvre fragilise souvent davantage les faibles niveaux d'absorption et d'alignement des financements extérieurs.

D'autant plus qu'avec le manque de transparence, le difficile flux d'information du Gouvernement vers le Parlement et l'absence de structures représentatives au niveau de la société civile et de la diaspora entravent la contribution d'acteurs essentiels pour le succès des programmes.

Si les acteurs de la société civile sont très volontaires et participent déjà dans certains groupes thématiques sectoriels (p.ex. Santé, Éducation) leur participation reste à être assurée de façon coordonnée et systématique au sein des groupes thématiques de dialogue du cadre de pilotage.

Quant au secteur privé, ils existent non seulement plusieurs structures représentatives (UCCIA, MODEC, Nouvelle OPACO, EFOICOM, et plateformes sectorielles), mais aussi des propositions variées pour assurer un bon cadre de dialogue public-privé (Taskforce avec groupes thématiques autour des cibles « Doing Business », plateforme créée par le Décret présidentiel N°14-163/PR du 13 novembre 2014, cadre réglementaire du dialogue public-privé établi par décret).

Afin d'assurer un échange d'informations et une contribution efficace de ces acteurs essentiels au développement des Comores, le Gouvernement pourrait considérer d'intégrer les actions suivantes – en grande partie déjà prévues par le PCE 2030 – dans la feuille de route vers le CNFI :

- ▶ Mettre en place une collaboration fluide entre le travail des groupes techniques sectoriels des PTF et les groupes techniques prévus par le PCE 2030 pour éviter des structures fragmentées.
- ▶ Assurer la supervision du parlement des décisions stratégiques, notamment celles autour des investissements publics et la feuille de route vers le CNFI (p.ex. désignation d'une Commission parlementaire responsable)
- ▶ Promouvoir une meilleure organisation de la société civile afin qu'elle puisse participer dans les CDT du cadre de pilotage stratégique pour pleinement contribuer à la mise en œuvre du PCE 2030.
- ▶ Prévoir la création d'une structure formalisée représentative de la diaspora pour assurer sa participation au cadre de dialogue national sur le développement du pays.
- ▶ Fédérer les différentes propositions autour du dialogue public-privé afin d'assurer un échange fluide et adéquat avec le cadre de dialogue stratégique.



UNE FEUILLE DE ROUTE PRELIMINAIRE POUR CONCERTATION ENTRE TOUS LES ACTEURS

Sur la base de l'évaluation du financement du développement et ses recommandations, ce chapitre présente un projet de feuille de route qui pourra servir de base pour les prochaines étapes de l'élaboration du CNFI. En tant que prochaine étape du processus EFD, il sera essentiel de détailler cette feuille de route davantage sous l'égide du Ministère des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire. La méthodologie de l'EFD recommande que cette élaboration ait lieu en consultation avec les principales parties prenantes et porte une attention particulière à la prise en compte de l'appui existant des partenaires au développement. Ceci permettra également d'identifier les domaines qui ne reçoivent pas encore suffisamment de soutien.

Ensuite, la feuille de route pourra être assortie de cibles concrètes pour la mobilisation de différentes sources de financement. Les observations de la partie « Cartographie des principaux moyens de financement disponibles » et « Perspectives pour la mobilisation de financements supplémentaires » de l'EFD pourront servir de référence pour cette étape. La feuille de route constitue un instrument pour gérer et suivre l'implémentation des activités nécessaires pour mettre en place un CNFI à même de mobiliser et administrer suffisamment de ressources pour faire des objectifs du PCE 2030 une réalité. **Pour autant elle doit servir de plan « dynamique » qui est mis à jour en fonction des besoins et avancements dans sa mise en œuvre.**

Il est recommandé que cette feuille de route soit établie sous la responsabilité du Ministère des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire, géré par le Comité de Pilotage et surveillé par une Commission parlementaire. Des responsabilités particulières pourront également être attribuées aux ministères sectoriels capables de mobiliser de nouvelles sources de financement de manière stratégique.

Comme il a déjà été souligné, cette feuille de route est tout sauf linéaire. Elle doit déclencher un processus dynamique et interconnecté qui mobilise tous les acteurs de façon complémentaire. Pour autant, le projet de feuille de route proposé n'adopte pas la même structure que l'EFD qui a dressé le bilan des options de financement avant l'analyse de la cohérence institutionnelle. En revanche, la feuille de route part du principe que la mise en place d'un système intégré et efficace est le point de départ pour diriger davantage de ressources – qui sont bel et bien disponibles/peuvent être mobilisées – vers leur véritable destination : les objectifs du PDI 2020-2024, du PCE 2030 et de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable.



ANNEXES

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|---|---|---|--------------------------------------|--|
| Système de gestion intégrée : Renforcer la qualité de gestion des financements pour pleinement réaliser les priorités comoriennes | | | | |
| Engagement politique et supervision de l'EFD | Nommer un Comité de Pilotage sous leadership ministériel et qui regroupe les principales parties prenantes et ministères sectoriels | Ministère des finances | PNUD, OMS | CT |
| | Finaliser la feuille de route vers le CNFI en concertation nationale | Comité de Pilotage | PNUD, OMS | CT |
| | Présenter l'EFD pour approbation en Conseil des Ministres. | Ministère des Finances et du Budget ; CGP | PNUD | MT |
| | Présenter l'EFD aux Commissions parlementaires indiquées (nationales et sectorielles) | Ministère des Finances et du Budget ; CGP | PNUD | MT |
| Cohérence institutionnelle <i>Malgré un leadership incontestable du Gouvernement, la mise en œuvre de la vision d'émergence est confrontée à une faible cohérence institutionnelle.</i> | Assurer que tous les acteurs aient accès aux ressources et aux mécanismes de concertation nécessaires pour faciliter la mise en œuvre des réformes de gouvernance et du secteur judiciaires prévues par le PCE 2030 | MFBSB, MEco et CGP | PNUD | MT |
| | Mettre en place un plan de formation cohérent et continu pour les agents en charge de la mise en œuvre des réformes et de l'utilisation des outils de gestion intégrée | MFBSB, MEco et CGP | PNUD | MT |
| | Assurer la crédibilité et la légitimité des porteurs de réforme à travers des règles précises pour la nomination de hauts responsables | MFBSB, MEco et CGP | PNUD | MT |

Champ thématique/
observations

Initiatives

Entités
responsables

PTF/Parties
prenantes
en appui

Période :
Court terme/
long terme/
calendrier

Système de gestion intégrée : Renforcer la qualité de gestion des financements pour pleinement réaliser les priorités comoriennes

Alignement entre vision et stratégies d'opérationnalisation

Le lancement du PCE 2030 crée un environnement favorable au développement de cadres stratégiques et budgétaires étroitement alignés.

| | | | |
|---|--|----------------------|----|
| Renforcer articulation entre outils de planification et programmation budgétaire sur toute la chaîne PPBSE | MFBSB, MEco et CGP | PNUD | MT |
| Interconnecter les systèmes existants (SYDONIA, DAD Comores, SIM-ba, Common Wealth Debt recording system, systèmes du Trésor public) afin de permettre la gestion intégrée et la production de rapports réguliers | Ministère des Finances et du Budget ; CGP, Trésor | PNUD, BAD, BM et FMI | LT |
| Renforcer la prévision macro-budgétaire et le développement de stratégies de développement nationales et sectorielles chiffrées en étroit alignement au PCE 2030 | Ministère des Finances et du Budget ; CGP, Trésor | PNUD, BAD, BM et FMI | MT |
| Affiner l'élaboration de la loi de finances, moderniser le PIP en conformité avec la nomenclature budgétaire et l'annexer de façon régulière à la loi des finances. | Ministère des Finances et du Budget ; CGP | PNUD, BAD, BM et FMI | LT |
| Renforcer le contrôle interne budgétaire, la chaîne d'exécution des dépenses publiques et l'articulation entre gestion de la trésorerie et l'exécution budgétaire | Ministère des Finances et du Budget ; CGP, Cour des Compte | PNUD, FMI, BM et FMI | MT |
| Feuille de route pour arriver à un CDTM de qualité, p.ex. <ul style="list-style-type: none"> • Décliner le PIP en PTIP et vérifier la fiabilité des chiffres pendant plusieurs années. • Élaborer un CDSMT pour 3 ministères pilotes (Santé, Éducation, Infrastructures) | Ministère des Finances et du Budget ; CGP, Min Santé, éducation et infrastructures | PNUD, FMI, BAD et BM | CT |
| Placer une démarche de performance au sein des réformes et de la gestion quotidienne (p.ex. système d'évaluation des agents, contrats d'objectifs entre régie et ministres, etc.) | | | |
| Opérationnaliser le décret nommant Comité de suivi de la CPAD 2019 pour établir un suivi systématisé des promesses : <ul style="list-style-type: none"> • Évaluer le niveau d'alignement des promesses au PIS et au PDI 2020-2024. • Assurer le suivi étroit pour les promesses les plus stratégiques. • Réviser le PIP 2020-2024 en fonction des financements alignés et à venir. | Comité de suivi et CGP | PNUD et BM | MT |

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|--|---|--|--------------------------------------|--|
| Système de gestion intégrée : Renforcer la qualité de gestion des financements pour pleinement réaliser les priorités comoriennes (suite) | | | | |
| Réformes fiscales, passation des marchés et décentralisation budgétaire <i>L'administration des recettes reste fragmentée, faiblement alignée aux objectifs et les réformes se heurtent souvent à des obstacles à l'intérieur des administrations.</i> | Tirer les leçons des précédentes réformes (notamment en 2017/2018) afin d'assurer que les obstacles systémiques soient adressés et les capacités adéquates renforcées | | | |
| | Renforcer le système de passation des marchés afin d'améliorer l'utilisation des systèmes nationaux, le contenu local et encadrer la négociation de gré à gré prévu par la loi n 17-019/AUC portant cadre juridique des partenariats publics-privés | Min de Finance, ARMP | BAD, BM et UE | CT |
| | 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) | Ministère des Finances et du Budget | BAD, BM et PNUD | MT |
| | Centraliser l'autorité fiscale et mettre en place une gestion concertée des finances publiques entre Union et îles. | Ministère des Finances et du Budget | BAD, BM et PNUD | CT |
| | Approfondir le processus de décentralisation/dévolution des compétences et renforcer le pouvoir des équipes de la douane et de l'AGID dans les îles. | Ministère des Finances et du Budget | BAD, BM et PNUD | CT |
| Cadre de pilotage et système de suivi, évaluation et apprentissage <i>Réaliser les priorités identifiées par le PCE 2030 dépendra d'un suivi étroit qui facilite l'apprentissage pour les prochains cycles de programmation stratégiques/financières. Il s'agit donc de rompre avec la tradition de schémas de concertation jamais opérationnalisés.</i> | Identifier les principaux atouts et défis des cadres de concertation existants et créer les passerelles adéquates (cf. l'analyse de l'EFD pourrait servir de base) | Ministère des Finances et du Budget/ CGP | PNUD | CT |
| | Doter les différents niveaux du cadre de pilotage stratégique du PCE, notamment le Secrétariat Technique du Dispositif, des capacités et moyens nécessaires pour assurer leurs fonctions | Comité de suivi CPAD et CGP | BM et PNUD | MT |
| | Élaborer une stratégie de mise en œuvre sur la base d'une cartographie des principales sources statistiques existants, outils techniques à renforcer et attentes des utilisateurs quant aux produits finaux. | Ministère des Finances et du Budget/ CGP | PNUD | MT |
| | Définir les modalités de contribution du Comité de Pilotage CNFI et du Comité de Suivi CPAD 2019 dans le dispositif. | Ministère des Finances et du Budget/ CGP et Comité de suivi CPAD | PNUD et BM | MT |

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|--|
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|--|

Système de gestion intégrée : Renforcer la qualité de gestion des financements pour pleinement réaliser les priorités comoriennes (suite)

| | | | | |
|--|--|--|----------------|----|
| <p>Stabiliser les processus participatifs et de dialogue</p> <p><i>Le manque de dialogue effectif aux différents stades de mise en œuvre approfondit les faiblesses d'alignement et d'absorption.</i></p> | Assurer la surveillance du parlement des décisions stratégiques concernant investissements publics et la feuille de route du CNFI | Ministère des Finances et du Budget/ CGP | PNUD et BM | MT |
| | Appuyer une meilleure organisation de la société civile afin que celle-ci puisse pleinement contribuer au cadre de concertation et la mise en œuvre du PCE 2030. | Ministère de l'intérieur/Comité suivi CPAD | PNUD, UE et BM | MT |
| | Participation de la diaspora : organiser la « table ronde » prévue par le PCE 2030 tout en encourageant la création d'une structure formalisée représentative | MAECI/CGP/CS/CPAD | PNUD, OIM | MT |
| | Fédérer les différentes propositions autour du dialogue public privé afin d'assurer un échange fluide et continu avec le cadre de dialogue stratégique | Min de l'Eco, MFB | PNUD, BM et UE | MT |

| | | | | |
|--|---|---------------------------|------------------|----|
| <p>Stratégie de financement</p> <p><i>L'identification de nouvelles opportunités de financement est plus souvent guidée par l'offre disponible que par une véritable stratégie cohérente et articulée selon les priorités identifiées et chiffrées.</i></p> | Articuler les différentes sources de financements et stratégies sectorielles de mobilisation de ressources dans une véritable stratégie de financement globale et cohérente et adaptée à la priorisation des projets d'investissement. | | | |
| | <p>Diminuer les manques à gagner, notamment à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'application de la législation fiscale pour adresser l'opacité du système fiscal. • Des évaluations systématiques du coût-avantage des réformes menées sur les recettes budgétaires et le secteur privé domestique. • Le développement de circuits de production adéquats pour approvisionner le marché local et tirer pleinement partie des chaînes de valeur régionales. • La contribution aux initiatives panafricaines/internationales et le renforcement des capacités (douanières, AGID) pour limiter l'évasion fiscale et les flux financiers illicites. • L'investissement dans la prévention de crises et la transition énergétique. | MFB et Ministère de l'éco | FMI, BAD et PNUD | MT |

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|--|
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|--|

FINANCES PUBLIQUES

| | | | | |
|---|--|---|------------------|----|
| Recettes domestiques <i>Les recettes domestiques se caractérisent par un niveau particulièrement faible et une évolution fluctuante qui renforce le manque de crédibilité budgétaire.</i> | Identifier les causes profondes des fluctuations au niveau des 1. impôts sur les bénéfices et la plus-value 2. droits d'accises 3. impôt sur le commerce international | | | |
| | Poursuivre les mesures engagées pour renforcer l'assiette fiscale : <ul style="list-style-type: none"> 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 | MFB, AGID et DGD | FMI, PNUD et BAD | CT |
| Recettes domestiques <i>Les recettes domestiques se caractérisent par un niveau particulièrement faible et une évolution fluctuante qui renforce le manque de crédibilité budgétaire. (suite)</i> | Mise en place de taxes innovantes (p.ex. taxation de services/ transactions financières, de téléphones portables, du carbone) et d'un système de coopération régionale autour des accords de pêche. | Ministère des Finances et du Budget ; MAE | FMI, BAD et PNUD | MT |
| | Évaluer le potentiel fiscal des secteurs à fort potentiel économique (agriculture, immobilier, etc.) et favoriser leur développement. | Ministère des Finances et du Budget ; CGP | PNUD, FMI et BAD | CT |
| | Adapter le cadre légal mettant en place des exonérations fiscales en fonction de leur plus-value au niveau de l'attraction d'investissements. | MFB, ANPI, DGD | PNUD, FMI et BAD | CT |
| | Appliquer les réformes prévues et les règles en vigueur pour améliorer la gestion des entreprises publiques (en vue du potentiel de leurs contributions aux recettes publiques.) | MFB ; DGD, UCCIA et ANPI | PNUD, FMI et BAD | CT |
| | Adresser l'opacité du système fiscale en appliquant clairement la législation fiscale | MFB, AGID et DGD | PNUD, FMI et BAD | CT |

Champ thématique/
observations

Initiatives

Entités
responsables

PTF/Parties
prenantes
en appui

Période :
Court terme/
long terme/
calendrier

FINANCES PUBLIQUES (suite)

Dettes extérieures

*Une viabilité « modérée »
de la dette et aucun
marché intérieur pour
émettre des bons de
trésor ou autres titres
pour financer le secteur
public.*

Renforcer la gestion transparente de la dette (p.ex. publication systématique de la stratégie de la dette en annexe aux lois de finances ; rôle du parlement) afin d'augmenter l'accès à l'offre de crédit.

CGP ; MFB ;
SGG/CS CPAD

PNUD, FMI
et BAD

CT

Renforcer les capacités techniques et humaines au sein de la Direction de la dette et élargir ses missions afin qu'elle puisse jouer le rôle de conseiller du gouvernement notamment dans la négociation de la dette.

MFBSB

FMI, PNUD

CT

Appliquer les réformes prévues pour améliorer la gestion des finances publiques et élargir l'espace budgétaire (afin de prévenir des risques de surendettement.)

CGP ; MFB ;
SGG

PNUD, FMI
et BAD

CT

Privilégier des prêts concessionnels et cibler stratégiquement les projets les plus prioritaires et transformateurs (p.ex. renforcer les exportations à valeur ajoutée)

CGP ; MFB ;
SGG/CS CPAD

PNUD, FMI
et BM

CT

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 partenariats non traditionnels

MFB ; SGG ;
CGP ; CS CPAD

PNUD, FMI
et BM

CT

Poursuivre les réformes de Restructuration de la SNPSF

MFB

CT

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|---|---|----------------------------------|--------------------------------------|--|
| COOPÉRATION INTERNATIONALE | | | | |
| <p>Coopération au développement (N-S/CSS/triangulaire)</p> <p><i>Les fonds des PTF représentent une partie importante des investissements comoriens, mais il y a un manque de gestion harmonisée, pluriannuelle et à travers des systèmes nationaux.</i></p> | Cibler stratégiquement l'attraction de fonds APD alignés aux projets d'investissements prioritaires et susceptibles de contribuer à la mobilisation des ressources domestiques/ investissements, renforcer les capacités d'absorption et systèmes nationaux. | CGP, MFB, MAECI et ANPI | PNUD, FMI et BM | MT |
| | Renégocier les promesses de la CPAD 2019 qui ne ciblent pas ces priorités | Comité de suivi CPAD et ANPI | PNUD, FMI et BAD | CT |
| | <ul style="list-style-type: none"> Harmoniser les statistiques sur les projets à financer pour mieux aligner les financements sur tous les axes de la stratégie nationale et du budget en temps réel. (en cohérence avec stratégies d'opérationnalisation, voir ci-dessus) Intégrer un PIP renforcé dans la DAD Comores | CGP ; INSEED, MFB | PNUD, FMI et BM | MT |
| | <ul style="list-style-type: none"> Alléger les procédures des PTF, renforcer l'appropriation par les ministères (p.ex. en renforçant les visites/ consultations des chargés de projet aux mi-nistères) et orienter davantage de marchés sur les entreprises nationales ; Limitier l'aide liée (de façon formelle ou informelle) et l'assistance technique extérieure. | SGG, MFB, CGP | PNUD, FMI, BM et UE | MT |
| | Élargir la base des PTF qui reportent leurs décaissements au DAD Comores, notamment au niveau des partenaires CSS africains. | CGP, MFB | PNUD, FMI, BM et UE | CT |
| | En attendant une opérationnalisation du cadre de pilotage stratégique (cf. ci-dessus), encourager la participation de partenaires de la Coopération Sud-Sud (CSS) dans les Groupes thématiques de dialogue déjà fonctionnels. | CGP, MAE, Ministre de l'Economie | PNUD, FMI, BM et UE | MT |

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|--|
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|--|

COOPÉRATION INTERNATIONALE (suite)

Finance islamique

Malgré le fort potentiel de l'Union des Comores, le financement islamique reste encore non développé, même si des initiatives dans ce domaine sont engagées par la Meck Moroni.

Décliner l'objectif du PCE 2030 d'assurer l'adoption de la législation et des politiques de promotion nécessaires afin de faire des Comores une véritable place de la finance islamique dans l'océan Indien.

Comité de suivi
CPAD, MFB et
CGP, BCC et
APBF

PNUD, FMI,
BM et BID

MT

Financement climat

Malgré l'attribution de certains projets depuis 2000, il existe encore une importante marge de manœuvre pour accroître l'accès à ces fonds

En adéquation avec les mesures prévues ci-dessus, renforcer les mécanismes institutionnels et la 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).

SGG ; CGP ;
ministères
sectoriels

MT

Renforcer le dialogue intersectoriel 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.

SGG ; CGP ;
ministères
sectoriels

PNUD
et BM

CT

Profiter du potentiel des importants retours sur investissement vert (p.ex. géothermie et autres énergies alternatives qui peuvent remplacer les importations de diesel).

Ministères de
l'environnement et
de l'énergie

PNUD

MT

Explorer d'autres niches de financement comme les fonds fiduciaire environnement au niveau national.

BCC, Ministères,
MFB

BM, PNUD
et FMI

MT

Encourager la contribution de bailleurs aux fonds existants (Urgence catastrophe ; financement pérenne des aires protégées) pour permettre des interventions à large échelle/ impact significatif.

CGP, SGG

PNUD, FMI,
BM et UE

CT

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|---|---|---|--------------------------------------|--|
| CONTRIBUTION DU SECTEUR PRIVÉ | | | | |
| Chaînes de valeurs locales et régionales <i>Le pays fait face à un grand déficit commercial et les activités de transformations des produits comoriens sont quasi inexistantes.</i> | Prioriser les investissements (privés ET publics) dans le renforcement des activités de production et de transformation des produits (p.ex. poudre de vanille, produits agricoles, volaille, poisson, etc.) pour assurer fourniture du marché local et transformation avant exportation en accord avec les ambitions du PCE 2030. | SGG ; Ministères ; APBF | | CT |
| | Diminuer les mesures non-tarifaires qui constituent un obstacle aux exportations au niveau comorien (p.ex. fragmentation des redevances d'exportation entre îles, absence de laboratoires pour certifier conformité avec les exigences phytosanitaires des pays destinataires, etc.) | UCCIA, Direction Générale de l'Economie | PNUD et UE | CT |
| | Explorer le plein potentiel des protocoles SADC tout en faisant une évaluation au cas par cas de leur impact sur les revenus douaniers et le développement du secteur privé local. | MFB, Ministère du commerce, UCCIA et MAE-CI | PNUD et COMESA | CT |
| | Finaliser le processus d'adhésion à l'OMC après une analyse approfondie des engagements en négociation et leur impact sur la stratégie de renforcement du secteur privé local (p.ex. subventions, secteur du tourisme, conséquences d'une sortie éventuelle de la catégorie des PMA, etc.) | Ministère du commerce, CIR | COMESA et PNUD | CT |
| | Cartographie des autres accords de libre-échange en cours de négociation et évaluation ex-ante de leur impact sur les recettes budgétaires et les plans de renforcement du secteur privé domestique. | Ministère du commerce, CIR, UCCIA | COMESA et PNUD | MT |
| | Réglementer les bureaux de change informels pour éviter des problèmes au niveau des liquidités disponibles pour les importations. | BCC/APBF | BM et FMI | CT |
| | <hr/> | | | |
| Améliorer le climat des affaires <i>Si les Comores se posent l'objectif de réformes ambitieuses, il s'agit de bien apprécier leur impact sur l'ensemble des acteurs en amont.</i> | Mettre en place les réformes prévues pour l'amélioration de l'environnement des affaires. | ANPI et Ministère de la justice | PNUD, BAD et BM | CT |
| | Évaluation exhaustive et préalable de l'impact des réformes sur les recettes budgétaires et le secteur privé domestique. | MFB, ANPI et UCCIA | PNUD, BAD et BM | MT |

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|--|
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|--|

CONTRIBUTION DU SECTEUR PRIVÉ (suite)

Secteur privé domestique

*Le premier employeur
du pays avec une très
grande marge pour créer
plus de produits à valeur
ajouté et davantage
d'emplois décents.*

| | | | |
|---|---|--------------------|----|
| Éviter la multiplication des évaluations et doter le diagnostic du Secteur Privé de Janvier 2018 d'une stratégie de mise en œuvre réaliste. | CGP, SGG ; MEIE | PNUD et BAD | CT |
| Développer une offre d'appui au démarrage des activités commerciales stratégiques. | Direction Générale de l'économie, CIR, ANPI et UCCIA | COMESA | |
| Adresser les obstacles structurels, juridiques, éducatifs et financiers afin de débloquent une véritable offre de crédits productifs et offres de capital innovant et à long terme. | BCC, CGP, SGG ; MEIE ; APBF | PNUD, FMI et BM | MT |
| Dans la priorisation des projets d'investissement tenir compte de l'impact d'une amélioration des infrastructures économiques (énergie, transport, télécommunications) et l'accès au foncier aménagé sur les activités productives locales. | CGP, SGG ; MEIE | PNUD, BAD et BM | MT |

Financement du secteur privé/ Secteur bancaire

*L'offre financière des
banques traditionnelles
reste inadéquate –
largement concentrée
sur des prêts à courte
durée, de consommation
et à gage.*

| | | | |
|---|-------------------------|-----------|----|
| 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), notamment en appui aux activités locales de production/transformation. | BCC/APBF | BM et FMI | MT |
| Définir une stratégie de développement du secteur financier et du capital (fonds de retraite, assureurs, banques d'investissement, capital risque ou crédit-bail) pour décliner cet objectif du PCE 2030. | BCC, MFB, MEIE/ APBF | BM et FMI | MT |
| Renforcer la sécurité juridique des banques comoriennes, réformer le secteur judiciaire et adresser le problème des créances douteuses | BCC ; MFB ; APBF | BM et FMI | CT |
| 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 | BCC, MFB | BM et FMI | MT |
| Structurer le marché interbancaire, créer un marché monétaire et mettre en place un Mécanisme de garantie | BCC/APBF | BM et FMI | MT |
| Renforcer l'APBF | MFB/APBF | BM et FMI | CT |
| Adresser les obstacles à l'obtention de correspondants bancaires | BCC, MFB, SRF, APBF | BM et FMI | CT |

| Champ thématique/ observations | Initiatives | Entités responsables | PTF/Parties prenantes en appui | Période : Court terme/ long terme/ calendrier |
|---|--|---|--------------------------------------|--|
| CONTRIBUTION DU SECTEUR PRIVÉ (suite) | | | | |
| Le secteur des microfinances est en plein essor, mais les prêts productifs restent limités | Identifier et adresser les goulots d'étranglement aux financements longs et prêts productifs (p.ex. formation, chaînes de valeur, réglementations, etc.) | MFB ; BCC ; | BM et FMI | CT |
| | Renforcer les capacités et les outils de la centrale de gestion des risques | BCC, CGP, SGG ; MEIE ; APBF | PNUD, FMI et BM | MT |
| Investissements directs étrangers <i>Des IDE très en deçà du potentiel comorien qui ne contribuent guère aux recettes fiscales et la création d'emplois</i> | Rendre opérationnel la Société nationale d'investissements (créé par décret n.17 -008/PR de 2017) pour faciliter participations de l'État dans des entreprises hautement stratégiques (existantes ou futures). | BCC ; MFB ; CGP et SGG ; CS CPAD | BM et FMI | CT |
| | Assurer une orientation stratégique des IDE, et mobiliser les fonds promis lors de la CPAD 2019 en priorisant les promesses étroitement alignées aux projets déjà identifiés et les partenariats bénéfiques pour le secteur privé domestique. | AGID, CGP, Comité de suivi CPAD et ANPI | PNUD, BM et FMI | MT |
| Partenariats publics privés <i>De nombreuses options et modalités existent, mais peuvent également engendrer des coûts importants pour l'État</i> | Promouvoir l'application de la loi régissant la passation des marchés publics. | MFB, ARMP | BM, UE et BAD | CT |
| | Adopter un cadre légal adéquat pour faire l'équilibre entre attraction d'investisseurs et protection du secteur privé comorien et des finances publiques. | MFB ; CGP et ANPI/ patronat | BM et FMI | MT |
| | Construire les capacités de négociation et d'analyse coûts et risque au sein des unités responsables, notamment pour assurer alignement aux priorités nationales et prévenir les risques courants d'accumulation de dettes, de passifs conditionnels ou de projets non sollicités. | SGG ; MFB et BCC | PNUD, BM, UE et BAD | CT |
| Transferts de la diaspora <i>Des transferts élevés qui ne sont pourtant pas canalisés vers des investissements publics ou privés</i> | Renforcement du Commissariat chargé de la diaspora. | MAECI | PNUD, OIM | MT |
| | Mise en place d'instruments crédit et d'épargne adaptés destinés à la diaspora en étroite consultation avec des représentants de ce groupe | BCC ; MFB ; SGG, APBF | BM, UE et BAD ; AFD | MT |
| | <ul style="list-style-type: none"> Organisation de la « table ronde pour la diaspora » pour établir un groupe de travail représentatif promouvoir des instruments idoines pour orienter les ressources de la diaspora vers l'investissement | | PNUD, BM, AFD | MT |
| | | MFB, ANPI | | |
| | Promouvoir des mesures et des outils qui permettent de réduire les couts de transferts | BCC | PNUD, BM et FMI/ AFD | CT |

Rapport d'évaluation du financement du
développement de l'Union des Comores

Défis et opportunités pour le financement adéquat des ODD

Octobre 2020

PNUD Comores

Attoumane Boina Issa
BP 648, Maison des Nations Unies
Hamramba, Moroni - Comores

