

Rapport n° 84095-KM

# Notes de politique sur les Comores : Accélération du développement économique dans l'Union des Comores

Février 2014

## Réduction de la pauvreté et gestion économique 1

Région Afrique



**Document de la Banque mondiale**

---

Ce document a une distribution restreinte et ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Son contenu ne peut être divulgué sans l'autorisation de la Banque mondiale.

## ÉQUIVALENCE EN DEVISES

(Taux de change effectif au 28 janvier 2014)

Unité monétaire = Francs comoriens (FC)

359,1 FC = US\$1

US\$ = SDR 0,650101

## ANNÉE FISCALE

1 janvier – 31 décembre

## ABBREVIATIONS ET ACRONYMES

ABGE	<i>The Economic Governance Technical Assistance Project (The Project)</i>
AFD	Agence française de développement
AfDB	Banque africaine de développement ( <i>African Development Bank</i> )
AMP	Aire marine protégée
ANPI	Agence nationale de promotion des investissements
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
CIRC	Comité inter-régional de coordination
COI	Commission de l'océan Indien
CPSOOI	Commission des pêches du sud-ouest de l'océan Indien
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
CREF	Cellule des réformes économiques et financières
CSR	Réforme du service public ( <i>Civil Service Reform</i> )
CT	Comore Telecom
DAF	Directeur Administratif et Financier ( <i>Administrative and Finance Director</i> )
DPO	<i>Development Policy Operation</i>
DNCMP	Direction nationale du contrôle des marchés publics ( <i>National Department of Public Procurement Control</i> )
FC	Francs comoriens
FLY/LION3	Câble de fibre optique sous-marin reliant les Comores, Mayotte et Madagascar
FM	<i>Financial Management</i>
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
GoC	Gouvernement des Comores
HAFOP	Haute Autorité de la Fonction Publique ( <i>High Authority of Public Service</i> )
HIPC	<i>Highly-Indebted Poor Countries</i>
HR	Ressources humaines
ICR	<i>Implementation Completion and Results Report</i>
IDA	<i>International Development Association</i>
IFMIS	<i>Integrated Financial Management Information System</i>
IFR	<i>Interim un-audited Financial Reports</i>
INN	Pêche illégale, non déclarée, non réglementée
M&E	<i>Monitoring and Evaluation</i>
MOF	Ministère des Finances

PAD	<i>Project Appraisal Document</i>
PDO	<i>Project Development Objectives</i>
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PFM	<i>Public Financial Management</i>
PIB	Produit intérieur brut
PIU	<i>Project Implementation Unit</i>
PRCI	Projet pour le renforcement des capacités institutionnelles ( <i>Institutional Capacity Building Project</i> )
RCIP	<i>Regional Communication Infrastructures Project</i>
PRGSP	<i>Poverty Reduction and Growth Strategy Paper</i>
PRSP	Plan régional de surveillance des pêches
SCS	Suivi, Contrôle et Surveillance
SDR	<i>Special Drawing Rights</i>
SIGFE	Système intégré de gestion des finances publiques de l'Etat ( <i>State Integrated Financial Management Information System</i> )
SIP	Système d'information sur la pêche
SNP	Société nationale de pêche
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat ( <i>Financial Operations Table</i> )
TSA	<i>Treasury Single Account</i>
ZEE	Zone économique exclusive

<p>Vice-président : Makhtar Diop  Directeur du pays : Haleh Z. Bridi  Directeur du secteur : Marcelo Giugale  Gestionnaire du secteur : John Panzer  Chef d'équipe du projet : Rafael Muñoz Moreno</p>
--

## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>ix</b>
<b>RÉSUMÉ.....</b>	<b>1</b>
<b>I. Tendances et réalisations économiques récentes.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Opportunités et contraintes .....</b>	<b>2</b>
<b>III. Un cadre stratégique.....</b>	<b>3</b>
<b>IV. Le programme à venir .....</b>	<b>7</b>
<b>AMÉLIORATION DE LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET DE LA</b>	
<b>GESTION DU SECTEUR PUBLIC .....</b>	<b>9</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>9</b>
<b>II. Développements économiques récents .....</b>	<b>9</b>
<b>III. Considérations relatives à l'amélioration de la performance budgétaire .....</b>	<b>12</b>
<b>IV. Recommandations.....</b>	<b>18</b>
<b>V. Manque de connaissances .....</b>	<b>20</b>
<b>MISE EN PLACE DES CONDITIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR</b>	
<b>PRIVÉ .....</b>	<b>22</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>22</b>
<b>II. Diagnostic et opportunités .....</b>	<b>22</b>
<b>III. Les obstacles majeurs à la réalisation des possibilités.....</b>	<b>25</b>
<b>IV. Réformes majeures entreprises récemment pour le développement du secteur</b>	
<b>privé 29</b>	
<b>V. Recommandations.....</b>	<b>32</b>
<b>VI. Lacunes : analytiques et/ou techniques.....</b>	<b>36</b>
<b>LIBÉRALISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA</b>	
<b>COMMUNICATION POUR ACCÉLÉRER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>38</b>
<b>I. Situation actuelle du secteur des TIC .....</b>	<b>38</b>
<b>II. Politique et réglementation de Comores Telecom .....</b>	<b>41</b>
<b>III. Questions majeures.....</b>	<b>43</b>
<b>IV. Politiques, recommandations et priorités stratégiques .....</b>	<b>46</b>
<b>AMÉLIORATION DE LA CONNECTIVITÉ GRACE AU TRANSPORT POUR</b>	
<b>ÉLARGIR LE POTENTIEL ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>56</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>56</b>
<b>II. Aperçu du secteur des Transports dans l'Union des Comores.....</b>	<b>56</b>
<b>III. Principaux défis.....</b>	<b>60</b>
<b>IV. Recommandations.....</b>	<b>66</b>

<b>RENFORCEMENT DU CADRE INSTITUTIONAL POUR UNE MEILLEURE</b>	
<b>PROVISION ÉNERGÉTIQUE .....</b>	<b>72</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>72</b>
<b>II. Vue d'ensemble du secteur et ses défis.....</b>	<b>72</b>
<b>III. Principaux défis et leurs implications pour l'élaboration des politiques et la</b>	
<b>gestion des services publics.....</b>	<b>75</b>
<b>IV. Priorités et recommandations.....</b>	<b>78</b>
<b>V. Recommandations générales pour la réforme du secteur (Tableau) : .....</b>	<b>80</b>
<b>VI. Chronogramme recommandé pour la réforme du secteur .....</b>	<b>84</b>
<b>VII. Manque de connaissances .....</b>	<b>86</b>
<b>AUGMENTATION DE LA PRODUCTIVITÉ DANS LE SECTEUR DE</b>	
<b>L'AGRICULTURE.....</b>	<b>89</b>
<b>I. Contexte : l'agriculture aux Comores.....</b>	<b>89</b>
<b>II. Contraintes .....</b>	<b>90</b>
<b>III. Opportunités .....</b>	<b>92</b>
<b>IV. Vision à long terme pour le secteur agricole .....</b>	<b>94</b>
<b>V. Priorités/Recommandations de politiques .....</b>	<b>95</b>
<b>VI. Manque de connaissances .....</b>	<b>101</b>
<b>EXPLOITATION DURABLE DES PÊCHES .....</b>	<b>102</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>102</b>
<b>II. Aperçu du secteur .....</b>	<b>102</b>
<b>III. Analyse des contraintes et besoins principaux du secteur .....</b>	<b>105</b>
<b>IV. Recommandations.....</b>	<b>107</b>
<b>V. Conclusion .....</b>	<b>111</b>
<b>RÉALISATION DU POTENTIEL DU PAYS DANS LE SECTEUR TOURISTIQUE ...</b>	<b>113</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>113</b>
<b>II. Aperçu du secteur touristique de l'Union des Comores.....</b>	<b>114</b>
<b>III. Cadre institutionnel et politique.....</b>	<b>119</b>
<b>IV. Principaux défis.....</b>	<b>120</b>
<b>V. Recommandations.....</b>	<b>122</b>
<b>VI. Conclusion .....</b>	<b>126</b>
<b>ACCROISSEMENT DE LA CONTRIBUTION DE LA DIASPORA AU</b>	
<b>DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>134</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>134</b>
<b>II. Profil de la diaspora comorienne.....</b>	<b>134</b>
<b>III. Exploitation de l'occasion offerte par la diaspora pour développer l'activité</b>	
<b>économique .....</b>	<b>136</b>

IV. Commerce, investissements, compétences et transfert de technologie .....	138
V. Investissement dans les produits financiers : les bons de la diaspora.....	141
<b>AMÉLIORATION DE L'ÉDUCATION POUR ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES</b>	
<b>DE DEMAIN.....</b>	<b>146</b>
I. Introduction.....	146
II. Aperçu du secteur .....	146
III. Domaines potentiels d'amélioration.....	150
IV. Recommandations à moyen terme .....	155
<b>AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE SANTÉ POUR PROTÉGER LES PLUS</b>	
<b>VULNÉRABLES.....</b>	<b>158</b>
I. Introduction.....	158
II. Contexte du secteur .....	158
III. Couverture des services de santé.....	160
IV. Description du système de santé.....	162
V. Implication de la Banque dans le secteur de la santé aux Comores.....	167
VI. Recommandations.....	168
VII. Manque de connaissances .....	169
<b>AMÉLIORATION DU CIBLAGE ET DE LA COHÉSION DU SYSTÈME DE</b>	
<b>PROTECTION SOCIALE .....</b>	<b>171</b>
I. Introduction.....	171
II. La sécurité sociale et les programmes de filets de sécurité .....	173
III. Les défis du secteur de la protection sociale : l'élaboration d'une stratégie de protection sociale, la coordination et la couverture des besoins .....	176
IV. Les principales contraintes : la dépendance au financement extérieur et la faiblesse du système d'information.....	177
V. Recommandations.....	179
VI. Manque de connaissances .....	181
VII. Conclusions.....	181
<b>AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES</b>	
<b>NATURELLES: FAIRE FACE AUX DÉSASTRES NATURELS EXTRÊMES.....</b>	<b>184</b>
I. Introduction.....	184
II. Présentation générale de la GRC en Union des Comores .....	186
III. Principaux défis et atouts.....	188
IV. Recommandations.....	190
iii. Comblen les lacunes en matière d'informations et de données.....	191

## Figures

Figure 1 : La croissance du PIB s'est améliorée de manière soutenue bien qu'elle se situe derrière la moyenne régionale.....	9
Figure 2 : L'inflation est en général sous contrôle et en baisse .....	10
Figure 3 : Les envois de fonds (en % du PIB) compensent la balance commerciale fortement négative .....	10
Figure 4 : Abonnements au téléphone mobile pour 100 habitants dans les économies de référence, 2012.....	39
Figure 5 : Pénétration et prix du haut débit dans les économies de référence .....	41
Figure 6 : Emploi dans le secteur des TIC : établissement de référence et projections .....	43
Figure 7 : Carte montrant le câble FLY-LION3 prévu et d'autres câbles sous-marins régionaux.....	49
Figure 8 : Tarifs des billets aller-retour au départ de Moroni (en USD).....	60
Figure 9 : Nombre de passagers dans les principaux aéroports des îles de l'océan Indien (2012).....	64
Figure 10: Évolution du trafic passagers.....	65
Figure 11 : Tendances des importations de produits alimentaires, 2005 à 2012 .....	89
Figure 12 : Arrivées internationales vers diverses destinations de l'océan Indien (2011).....	115
Figure 13 : Capacité d'hébergement des Comores par type et par île.....	118
Figure 14 : Évolution de la scolarisation au cours des dix dernières années .....	146
Figure 15 : Taux brut de scolarisation (TBS) par niveau dans quelques pays d'Afrique subsaharienne (2011).....	147
Figure 16 : Score moyen des élèves de cinquième année de primaire en français et mathématiques .....	148
Figure 17 : Profil de scolarisation transversal utilisant les données de l'enquête auprès des ménages en 2005 (base EIM) et les données scolaires 2009-2010 .....	148
Figure 18 : Financement du secteur de l'éducation par rapport au PIB dans plusieurs pays SSA (2010).....	152
Figure 19 : Distribution des dépenses courantes par niveau d'études, 2010.....	152
Figure 20 : Progrès dans la réalisation des OMD 5 et 6 aux Comores .....	159
Figure 21: Intervenants dans le domaine de la santé, 2011 .....	166
Figure 22: Stratification des ménages selon la pauvreté et la vulnérabilité, 2004 .....	172
Figure 23 : La part du financement du budget de la protection sociale, par type d'intervenant, 2011-2012 .....	178
Figure 24 : Évaluation des dommages liés aux inondations de 2012 (millions FC).....	185

## Tableaux

Tableau 1: Comparaison internationale de la performance de la protection des investisseurs	26
Tableau 2 : Résumé des enjeux et actions stratégiques recommandées dans le secteur des TIC .....	52
Tableau 3 : Demande de pointe et capacité de production aux Comores .....	74
Tableau 4 : Besoin de capacité optimale de stockage (m <sup>3</sup> ) .....	75
Tableau 5 : Informations sur la trésorerie de MA-MWE 2008-10 (en millions de FC).....	78
Tableau 6 : Chronogramme de réforme pour l'opération de la Banque mondiale.....	85

Tableau 7 : Indicateurs de développement humain, milieu rural et urbain .....	90
Tableau 8 : Principales contraintes et recommandations pour les pêches.....	112
Tableau 9 : Arrivées de touristes internationaux aux Comores (2000 – 2011).....	116
Tableau 10 : Principales destinations des migrants comoriens .....	135
Tableau 11 : Propositions de la diaspora comorienne pour la promotion de l’engagement ..	139
Tableau 12 : Financement du PIE .....	150
Tableau 13 : Estimation des dépenses d’éducation privée en 2010 par niveau d’études.....	153
Tableau 14 : Statistiques de la santé, 2006-2011 .....	160
Tableau 15 : Couverture des services de santé 2006-2011 .....	162
Tableau 16 : Les établissements de santé au 31/12/2009.....	164
Tableau 17 : Répartition des travailleurs du secteur public dans les zones urbaines et rurales en 2012.....	165
Tableau 18 : Stratification des ménages selon l’incidence de la pauvreté et de la vulnérabilité, 2004.....	172
Tableau 19 : Les dépenses de protection sociale (en millions de Franc comorien) .....	177

## Encadrés

Encadré 1 : Le point d’achèvement de l’Initiative PPTe a fourni un considérable allègement de la dette, mais des problèmes d’endettement persistent .....	12
Encadré 2 : Apprendre à partir des autres Petits États insulaires en développement.....	13
Encadré 3 : Amélioration de la passation des marchés pour augmenter l’efficacité des dépenses publiques .....	15
Encadré 4 : <i>Dare to undertake</i> – Oser entreprendre .....	31
Encadré 5 : Comment les Comores se comparent-elles avec les économies de référence? ..	40
Encadré 6 : Twama Telecom .....	41
Encadré 7 : Privatisation de Comores Telecom .....	42
Encadré 8 : Les pratiques anticoncurrentielles de Comores Telecom.....	45
Encadré 9 : Comores Telecom devrait-elle se voir accorder une période d’exclusivité après la privatisation? .....	47
Encadré 10: Comores Câbles.....	48
Encadré 11: Établissement d’un Point d’échange Internet (IXP).....	50
Encadré 12 : Office national pour l’importation du riz (ONICOR).....	93
Encadré 13 : Développer des chaînes de valeurs des produits spécialisés : le cas de Lecofruit .....	99
Encadré 14 : Impact positif des envois de fonds.....	136
Encadré 15 : Autres contributions de la diaspora .....	138
Encadré 16 : Le rôle de la diaspora et des investissements.....	140
Encadré 17 : Les bons de la diaspora .....	141
Encadré 18 : Quelques réflexions pour développer la formation technique et professionnelle .....	149
Encadré 19 : Comment le système de protection sociale peut soutenir le développement économique .....	173



## **Annexes**

Annexe 1: Indicateurs économiques sélectionnés.....	21
Annexe 2 : Carte routière de l'Union des Comores .....	71
Annexe 3 : Performance des systèmes d'électricité des trois îles et comparaison avec d'autres systèmes insulaires .....	88
Annexe 4 : Liste des parties prenantes ayant été consultées.....	128
Annexe 5 : Fréquence des vols aux Comores (hiver 2011/12).....	129
Annexe 6 : Aperçu des principaux hôtels et maisons d'hôtes aux Comores .....	130

## REMERCIEMENTS

Cette série de notes de politique (PN) a été préparée par la Banque mondiale en étroite collaboration avec le gouvernement des Comores. La série PN donne un aperçu de l'état des secteurs dans lesquels la Banque est activement engagée, propose des recommandations pour soutenir l'aide au développement à court et à moyen terme – en identifiant les domaines qui permettent un effet de levier pour les efforts en cours des bailleurs de fonds – et identifie les lacunes dans les connaissances. L'objectif de la série PN est de rassembler les acteurs du développement, les gouvernements donateurs, les bailleurs de fonds multilatéraux et le gouvernement des Comores pour se concentrer sur les objectifs de développement qui favorisent l'efficacité et l'impact potentiel de l'aide au développement sur la réduction de la pauvreté et le développement économique.

L'équipe de la Banque mondiale, dirigée par Rafael Muñoz Moreno (Économiste du pays), comprend : Noro Aina Andriamihaja (Économiste), Anne-Lucie Lefebvre (Spécialiste sénior du secteur public), Hajarivony Andriamarofara (Spécialiste sénior de la gouvernance et du secteur public), Kathrin A. Plangemann (Principale spécialiste du secteur public), Dirk Bronselaer (Spécialiste senior en procurement), Steven R. Dimitriyev (Spécialiste sénior dans le développement du secteur privé), Voahirana Hanitriniala Rajoela (Spécialiste de la santé), Harisoa Danielle Rasolonjatovo (Spécialiste de l'éducation), Alain Jean Louis Mingat (Consultant), Andrea Vermehren (Principale spécialiste de la protection sociale), Xavier F. P. Vincent (Spécialiste sénior des pêches), Michael Morris (Principal spécialiste de l'agriculture), Ziva Razafintsalama (Spécialiste sénior du développement rural), Tim Kelly (Spécialiste sénior des TIC), Eneida Fernandes (Spécialiste dans le développement du secteur privé), Mustafa Zakir Hussain (Spécialiste sénior de l'énergie), Fabrice Bertholet (Analyste financier sénior), Maria Alexandra Planas (Consultante), Ewa Klimowicz (Consultante, AFTG1), Noroarisoa Rabefaniraka (Spécialiste sénior du transport), Reynaldo Bench (Spécialiste senior des ports), Doekle Geert Wielinga (Spécialiste sénior de la gestion du risque des catastrophes naturelles), Sonia Plaza (Économiste sénior), Dilip Ratha (Économiste principal), Rehana Vally (Spécialiste sénior de l'agribusiness, AFTA1), Clara Hervas (TWICT), Shahrzad Mobasher Fard (Consultante, AFTP1), Isabelle Forge (Consultante, GFDRR) Said Ali Antoissi (Consultant, AFCS4) et Luis Alvaro Sanchez (Consultant).

La direction de la Banque mondiale a fourni de précieux conseils tout au long du processus, et l'équipe est particulièrement reconnaissante à John Panzer (Directeur sectoriel) et Haleh Bridi (Directrice du pays) pour leur soutien. Keiko Kubota (Économiste principale) et Thomas Buckley (Coordinateur du programme du pays, AFCMG) ont également fourni des conseils utiles tout au long de la préparation de ce travail. Rondro Malanto Rajaobelison, Khurshid Noorwalla et Mariella Beugue (Assistants) ont fourni un excellent soutien logistique.

Mme Soifiat Tadjiddine Alfeine, Commissaire général au plan, a organisé la participation de nombreux représentants du gouvernement et des membres de la société civile à des séminaires de la Banque mondiale, qui ont eu lieu pour la plupart en septembre 2013. Ces participants ont généreusement donné leurs points de vue et des informations précieuses pour ce travail. Le gouvernement des Comores a également financé une partie du travail de fond grâce à un Fonds de préparation des projets, et a embauché un consultant, M. Luis Alvaro Sanchez, qui a préparé une note et contribué à la préparation du reste des notes de politique. Mme Moinafatima Charani, coordonnatrice du projet de l'ABGE, a aidé à mettre en œuvre ces contributions.

Toutes nos excuses à ceux ou celles que nous aurions involontairement omis dans cette liste.

## RÉSUMÉ

Ce résumé donne une synthèse de l'état du programme de développement des Comores du point de vue de la Banque mondiale. Celle-ci se base sur une série de Notes de politique (NP) préparées par la Banque couvrant treize domaines majeurs qui ont le potentiel d'accélérer le développement des Comores au cours des années à venir. Les NP fournissent un aperçu de l'état des secteurs dans lesquels la Banque est activement engagée, discutent des options stratégiques dans la préparation d'un nouveau Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), et identifient les domaines potentiels qui peuvent servir à mobiliser les efforts en cours pour l'engagement des bailleurs de fonds.

### I. Tendances et réalisations économiques récentes

Les Comores ont récemment entrepris une série de réformes institutionnelles et commencent à récolter les fruits de ces actions. Elles ont inversé des années d'instabilité économique, et les progrès réalisés dans la création d'institutions majeures et l'amélioration des politiques ont permis au pays d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative relative aux Pays pauvres très endettés (PPTÉ) en 2012. La gestion macroéconomique s'est améliorée et le Programme élargi de facilité de crédit avec le FMI a été maintenu pendant trois ans, pour soutenir les réformes structurelles majeures dans le cadre d'un accord de partage du pouvoir plus stable à travers les îles. En conséquence, à la suite d'une longue période de stagnation, la croissance économique a, en huit ans, constamment dépassé 2 % depuis 2009 et atteint en 2012, une croissance élevée de 3 %, bénéficiant d'exportations agricoles plus fortes, d'activités accrues de construction, d'aide financière forte, d'investissements directs et de transferts de fonds solides. De même, l'investissement privé a augmenté jusqu'à 10 % du PIB en 2012 après des années de déclin. Les indicateurs sociaux, et plus particulièrement les indicateurs de santé, s'améliorent également.

Néanmoins, en dépit de ces évolutions positives, des défis considérables demeurent. La croissance économique est trop faible pour améliorer les conditions de vie de la population et ce n'est que depuis 2011 que le revenu par habitant s'est amélioré. En outre, la croissance économique reste inférieure au potentiel et au niveau requis pour réduire le nombre de personnes vivant dans la pauvreté ou risquant de tomber dans la pauvreté, et pour absorber la croissance rapide de la population active. En 2004, on estimait à 36,9 % les ménages pauvres et à 47,5 %, ceux qui risquaient de tomber dans la pauvreté. Le chômage est élevé et persistant. En 2004, le taux de chômage dépassait 15 % de la population active, et un jeune Comorien sur deux en âge de travailler était au chômage. Ce problème sera davantage exacerbé par le profil démographique des Comores, caractérisé par un taux élevé de croissance démographique, estimé à 2,9 % par an en 2011, et une part importante de jeunes adultes. Les projections démographiques indiquent que la population totale des Comores augmentera de 50 % et que la population active doublera au cours des 15 prochaines années, ce qui pose un défi majeur en termes de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et de gestion des pressions supplémentaires pesant sur la quantité limitée de terres et de ressources naturelles.

## II. Opportunités et contraintes

L'expérience des petits États insulaires dans le monde indique qu'il est possible pour les Comores d'atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire, même si elles sont confrontées à des fragilités substantielles. En effet, les Comores ont le potentiel de maintenir une croissance économique plus stable et plus élevée si les compétences nécessaires sont enseignées aux inactifs de la population active et chez les jeunes, si les ressources naturelles du pays, qui restent largement sous-utilisées aujourd'hui, sont exploitées de manière appropriée et si un minimum de bonne gouvernance est mis en place. En outre, il est prévu que la diaspora, importante, qui entretient des liens étroits avec sa terre natale, continuera à soutenir la croissance économique du pays par des transferts de fonds importants. Ce soutien peut être renforcé par les investissements directs de cette même diaspora, ainsi que son transfert de savoir-faire et de compétences entrepreneuriales à la population locale. Le soutien de la communauté internationale représente déjà environ 10 % du PIB. Il est possible d'améliorer la qualité de cette aide en l'harmonisant davantage aux priorités du gouvernement et aux systèmes budgétaires nationaux. En outre, une plus grande intégration régionale peut améliorer l'accès des Comores aux marchés avoisinants, à leurs capitaux et leur base de connaissances, y compris à l'expérience de ces petites économies.

Les fondements d'une économie plus forte résident dans le renforcement des institutions publiques et privées. L'économie est caractérisée par un secteur privé formel qui demeure faible, centré sur le commerce, et dominée par des activités informelles considérables, à faible productivité. Le développement du secteur privé a été limité par une conception institutionnelle globale qui lui attribue des pouvoirs étendus. Au fur et à mesure que la capacité de l'État à offrir des services s'est détériorée, cette conception institutionnelle s'est transformée en une myriade d'obstacles à l'activité économique du secteur privé, allant de la médiocrité de la qualité et la cherté des services d'infrastructure, aux coûts administratifs élevés pour faire des affaires ou la faible qualification de la main-d'œuvre. Sans surprise, la part de l'investissement privé par rapport au PIB, bien qu'en augmentation, reste trop faible pour répondre aux besoins du pays.

La capacité du secteur public à fournir des biens publics s'améliore, en partie à cause de l'environnement politique plus favorable, de l'accent mis sur l'achèvement de l'IPPTE, et du soutien de la communauté internationale. Le gouvernement a lancé un certain nombre de réformes structurelles, notamment la libéralisation des secteurs stratégiques tels que le secteur des TIC, le contrôle des dépenses publiques, et les possibilités ouvertes à la croissance menée par le secteur privé. En dépit de ces évolutions positives, les contraintes budgétaires du pays, le caractère limité de la capacité institutionnelle, et l'attitude prudente pour la mise en œuvre du programme de réforme ont retardé le rythme des réformes et plusieurs réformes nécessaires restent sans suite.

Bien que les défis aux Comores restent importants, la capacité limitée du pays montre que le programme de réforme doit être considérablement priorisé et articulé autour de lignes stratégiques claires afin que les ressources et les capacités publiques et privées limitées puissent contribuer à la réalisation des objectifs les plus importants du pays. Le cadre stratégique ci-dessous organise l'ordre du jour à court et à moyen terme, présenté dans les NP autour d'objectifs clés.

### **III. Un cadre stratégique**

L'expérience positive des quatre dernières années fournit une base sur laquelle s'appuyer pour réaliser la croissance et l'emploi, et améliorer les capacités institutionnelles nécessaires pour soutenir le développement à long terme. Ces NP sont ordonnées autour de trois objectifs stratégiques :

- Déverrouiller les opportunités de croissance ;
- Améliorer la capacité du secteur public à fournir des résultats ; et
- Favoriser l'inclusion sociale et géographique.

#### ***Déverrouiller les opportunités de croissance***

Les investissements du secteur privé devront stimuler la croissance et soutenir les secteurs les plus productifs de l'économie. Le potentiel du secteur privé à contribuer au développement économique aux Comores reste considérable compte tenu de la longue période de sous-investissement et des possibilités de rattrapage. Il est nécessaire, cependant, d'éliminer un large éventail de facteurs qui empêchent actuellement ce potentiel d'être libéré et la NP se concentre sur ceux qui entraînent le plus grand rendement marginal de l'investissement pour les Comores, à savoir le mauvais état du système d'infrastructure (TIC, transport et énergie), la faible productivité (agriculture, pêche) et des possibilités prometteuses (tourisme).

Le fait de relever les infrastructures des Comores à un niveau adéquat nécessitera un changement majeur dans la façon dont les secteurs liés aux infrastructures sont détenus et réglementés. Au cours des dernières décennies, le pays a cherché à développer les infrastructures par le biais des entreprises publiques. Mais ces dernières n'ont pas la capacité de financer les grands investissements nécessaires, et l'ingérence politique ne leur permet pas d'imputer les coûts directement aux usagers. En outre, cette ingérence a miné leur gouvernance et leur efficacité, et la médiocrité des services qu'elles fournissent sape le potentiel du pays. Cependant, il est important de prendre en compte le fait que les exigences de financement et les réformes réglementaires nécessaires varient selon les secteurs liés aux infrastructures. Le secteur de l'électricité exige des tarifs de recouvrement des coûts, des moyens fiables de collecte des paiements faits par les usagers et des services efficaces. Les TIC nécessitent de toute urgence des investissements privés et de la concurrence pour ouvrir de nouvelles opportunités en mettant à disposition des services modernes, disponibles, de bonne qualité à des prix abordables. Les routes ont besoin d'un financement durable pour leur entretien, alors que les ports font appel à des investissements privés accompagnés d'une expertise en gestion internationale. En bref, il existe de nombreuses mesures qui peuvent être facilement adoptées pour rehausser les normes des infrastructures des Comores. Pour remédier au déficit considérable dans les infrastructures du pays, il faudra néanmoins recourir à d'importants investissements, au-delà de la capacité de financement du secteur public (qui est actuellement évincé pour subventionner ces services médiocres). Il est donc essentiel d'élargir la portée de l'engagement des bailleurs de fonds pour investir dans ces projets afin d'obtenir du financement privé.

La grande répartition de la main-d'œuvre et la faible productivité dans les secteurs primaires est le reflet d'années d'involution associées à une économie stagnante et la production aujourd'hui reste principalement consacrée à l'autoconsommation. Le potentiel des secteurs de l'agriculture et de la pêche est énorme comme le montre l'écart entre les exportations actuelles d'épices haut de gamme et les niveaux atteints dans un passé récent, et les actifs des

grandes pêcheries. Malgré cela, les zones urbaines sont plus susceptibles de se développer le plus rapidement à cause de la construction, des télécommunications et des services. Le gouvernement devrait se concentrer sur l'élimination des obstacles qui empêchent ces secteurs de réaliser leur potentiel. La migration des zones rurales vers les zones urbaines en réponse à de nouvelles opportunités offertes accroîtra la productivité dans les secteurs primaires et améliorera le potentiel de la production commerciale d'émerger pour approvisionner les marchés intérieurs et d'exportation. La contribution des secteurs primaires à la croissance pourrait être soutenue par des politiques plus stables qui éliminent les distorsions du marché, fournissant ainsi des possibilités accrues d'investissements privés, potentiellement étrangers, dans la pêche et l'agro-industrie, accompagnées d'une amélioration des transports et d'un environnement plus propice aux affaires.

Le potentiel des Comores dans le tourisme demeure largement inexploité. Les îles ayant des caractéristiques similaires aux Comores ont prouvé que le développement du tourisme haut de gamme peut stimuler le développement économique. Le cadre politique et institutionnel plus stable montre que les Comores sont maintenant prêtes à aller dans cette direction. Les complexités du développement du secteur sont indéniables et le gouvernement devra veiller à ce qu'il puisse développer avec succès un marché de niche. Il y a plein de possibilités pour les partenaires donateurs sérieux de soutenir le gouvernement pour élaborer un programme d'investissement exemplaire en matière de tourisme qui permettra d'établir la marque Comores, tout en s'assurant que les institutions d'appui au tourisme, qui n'ont été mises en place que récemment, sont parallèlement soutenues.

### ***Améliorer la capacité du secteur public à fournir des résultats***

Au cours des dernières années, les Comores ont fait des progrès significatifs vers une mise en ordre de ses finances publiques, la stabilisation de son économie et l'accélération de sa croissance économique. Ce processus a permis au pays d'obtenir une remise de dette importante, de maintenir un taux d'inflation stable et d'accumuler des réserves de change importantes. Alors que la situation macroéconomique s'est nettement améliorée, en grande partie grâce au soutien des bailleurs de fonds et autres recettes non fiscales difficiles à prévoir incluant le Programme de citoyenneté économique (PCE), l'économie des Comores reste assez vulnérable sur plusieurs fronts. La marge de manœuvre budgétaire du gouvernement nécessaire pour financer les interventions stratégiques afin de soutenir la croissance économique et l'emploi est gravement limitée. Le financement de la protection sociale et des infrastructures de base uniquement par les recettes non fiscales se révélera contraignant et non durable. Il y a, par conséquent, des raisons structurelles pour non seulement augmenter les recettes fiscales, mais également puiser dans des sources supplémentaires de recettes, continuer à faire preuve de discipline avec l'enveloppe de dépenses et initier une gestion saine des dettes publiques afin de créer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour soutenir les priorités majeures du gouvernement et maintenir un tampon contre les chocs extérieurs. La réduction des dépenses quasi-budgétaires et la maîtrise des risques budgétaires seront les priorités dans un proche avenir. Le bilan et les recommandations de l'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) récemment réalisés identifient les domaines principaux à prendre en considération pour la poursuite de la construction des institutions budgétaires. Il sera toutefois nécessaire d'accorder une attention particulière à une priorisation appropriée des interventions pour s'attaquer à celles qui ont le plus d'impact.

La tâche de remettre l'économie comorienne sur une trajectoire viable, rapide, de croissance et de réduction de la pauvreté devra être effectuée dans un nouveau cadre de gouvernance qui

garantit une prestation plus efficace, efficiente et transparente des biens publics, qui tient le gouvernement responsable de leur délivrance. L'amélioration de la qualité des institutions publiques aux Comores est, cependant, un défi complexe et il faudra probablement des années avant qu'elle ne soit convenablement abordée. Il est donc impératif de se concentrer sur quelques domaines critiques où les rendements marginaux en termes d'amélioration de la qualité sont les plus élevés. Ces domaines abondent (à savoir le système judiciaire, la corruption) et quelques-uns d'entre eux sont évalués sur les notes de politique (comme la gestion des finances publiques, les marchés publics) en vue du potentiel à apporter des solutions à impact rapide. La viabilité du processus de réforme à long terme exigera cependant un dialogue franc sur le type de décentralisation que les Comores veulent et peuvent se permettre d'avoir.

Le programme de réforme du gouvernement reste extrêmement ambitieux par rapport à la quantité limitée de ressources institutionnelles, techniques et financières à sa disposition. Par exemple, les NP indiquent que, de deux choses l'une, soit il manque des stratégies sectorielles, soit celles qui existent (tourisme, santé, etc.) sont trop vastes et manquent d'une identification claire des priorités. Compte tenu de la capacité institutionnelle limitée des institutions publiques aux Comores, l'absence de priorisation se traduit par un programme trop vaste qui ne s'attaque pas aux domaines qui nécessitent le plus d'attention et sape davantage la réalisation des résultats prioritaires. Un effort concerté au plus haut niveau du gouvernement sera nécessaire pour identifier les priorités, produire des résultats et suivre la mise en œuvre des réformes prioritaires. À cette fin, le gouvernement devra surmonter des obstacles importants, à commencer par l'achèvement des travaux actuels en cours, une compilation mise à jour des statistiques du pays, notamment sur les comptes nationaux et les indicateurs de la pauvreté, mais aussi sur les indicateurs administratifs. De même, il est maintenant temps d'évaluer les progrès réalisés dans le processus du DSRP en cours et de commencer à concevoir précisément la prochaine stratégie visant à aligner tous les acteurs derrière les objectifs gouvernementaux ciblés et raisonnables. Enfin, un effort plus important serait nécessaire pour communiquer les avantages et les coûts des réformes aux citoyens, car ces derniers leur sont souvent inconnus et retardent davantage la mise en œuvre de la politique s'ils ne sont pas bien communiqués.

Dans un cadre institutionnel faible, tant public que privé, le gouvernement doit faire preuve d'innovation pour engager et encourager le secteur privé et pour éviter une dépendance excessive par rapport aux fonctionnaires. Beaucoup a été fait récemment en matière de refonte des institutions et des lois qui règlementent l'environnement des affaires et les efforts doivent continuer à renforcer les capacités institutionnelles pour soutenir cet effort dans le temps et assurer un environnement plus propice à la croissance du secteur privé. De même, les limites du gouvernement en matière de prestation de plusieurs services complexes demandent une participation ferme des entreprises du secteur privé pour les fournir. Les NP mettent en évidence le potentiel des partenariats public-privé (PPP) de sécurisation des investissements privés, de transfert de savoir-faire et d'obtention d'accès aux marchés extérieurs, et d'ouverture de nouvelles perspectives de croissance dans tous les secteurs. Cependant, il s'agit indéniablement d'une tâche complexe, et l'identification et le développement de projets bancables restent une contrainte pour le gouvernement. Cela fait appel à une collaboration accrue entre la communauté des bailleurs de fonds et le gouvernement pour développer ces projets, tout en assurant, surtout, que l'écart d'information est comblé par l'implication des bailleurs de fonds dans la recherche d'investisseurs étrangers sérieux.

### *Favoriser l'inclusion sociale et géographique*

Le gouvernement doit s'occuper du capital humain à la base de la pyramide de développement. La vision à long terme est d'apporter à la population une vie saine et une éducation solide afin de renforcer leur résilience et leur productivité et de consolider les compétences dont le pays aura besoin pour soutenir une croissance économique plus rapide. En outre, la promotion de l'inclusion sociale et les retombées des bénéficiaires de la croissance permettront de consolider les efforts politiques et économiques qui sont actuellement en cours.

Le défi immédiat est la création d'emplois et de revenus dans la mesure où la majorité des jeunes qui entrent sur le marché du travail n'ont pas la possibilité de développer pleinement leurs compétences. La croissance économique ne sera pas confrontée à des contraintes de main-d'œuvre, mais elle fera rapidement face à une contrainte de compétences, si cet aspect n'est pas traité dans un proche avenir. Une partie de la réponse se trouve dans la qualité du système éducatif des Comores qui, malgré le faible ratio enseignant-élève, reste médiocre. En conséquence, une grande partie de la population active n'a pas les outils de base pour répondre aux exigences du marché du travail. Offrir une seconde chance aux jeunes qui n'ont pas les compétences de base est une occasion de redéployer les enseignants afin de pallier le manque de compétences et de renforcer le capital humain. Cela devrait être accompagné d'un examen des dépenses en matière d'éducation pour aligner les ressources avec les besoins du pays, en particulier dans l'enseignement primaire, où le retour sur investissement est le plus élevé, avec pour objectif d'améliorer la qualité de l'éducation.

Le financement et la prestation de services sociaux restent fragmentés, avec la participation des ménages, des bailleurs de fonds et du gouvernement, et une meilleure coordination, dirigée par le gouvernement, devrait servir à tirer parti de la quantité limitée des ressources disponibles. Le revenu disponible des ménages, qui est soutenu principalement par les transferts de fonds, finance une grande partie des dépenses d'assistance à la santé, l'éducation et les services sociaux. Ce montant relativement important et souple de financement privé représente une excellente occasion d'améliorer la prestation des services, en mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité de l'offre, en coopération avec le secteur privé, lorsque cela est possible.

La marge de manœuvre pour améliorer l'offre de biens publics en matière de santé et d'éducation est considérable. En matière de santé, malgré quelques améliorations récentes des indicateurs de base et la maîtrise du paludisme et du VIH, le pays est loin d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Alors que les besoins de la population restent assez grands, les autorités devraient accorder une attention particulière à la protection des plus vulnérables, à la lutte contre la mortalité infantile et maternelle et à la réduction de la malnutrition qui reste très répandue dans le pays et inégale d'une île à l'autre.

Compte tenu des ressources limitées dont dispose le gouvernement et de la rareté des informations sur les revenus et la pauvreté, la portée des programmes d'aides publiques massifs et bien ciblés reste restreinte. Par conséquent, les actions doivent être très sélectives et l'accent devrait être mis sur les opportunités, conjointement avec des programmes qui contribuent également à débloquer des ressources productives (c'est-à-dire des programmes de travail en milieu rural). Le gouvernement peut s'appuyer sur les enseignements des interventions relativement réussies aux Comores tels que les programmes de transferts monétaires et tirer parti des expériences riches dans la région, y compris dans les pays post-



conflit, où des programmes novateurs d'aide sociale ont été associés à la formation et à l'accès aux services de base. La portée de ces programmes dépendra de la capacité du gouvernement à ouvrir un espace fiscal, ou de la communauté des donateurs à fournir un financement supplémentaire, et devrait également s'appuyer sur l'ensemble des statistiques issues de l'enquête auprès des ménages qui est actuellement en préparation.

Enfin, la croissance économique devra être largement partagée dans toutes les îles, et écologiquement durable. Premièrement, la croissance économique en marche bénéficierait d'une plus grande cohésion entre les îles et d'un marché plus intégré pour les biens et les facteurs. Il conviendrait également de garder à l'esprit que le fondement institutionnel des Comores est basé sur la forte autonomie des îles et qu'une croissance économique déséquilibrée entre les îles ne soutiendrait pas la viabilité de l'Union. Deuxièmement, les vulnérabilités environnementales demeurent élevées et une attention particulière devra être accordée à l'élaboration d'un modèle de croissance qui soit viable d'un point de vue environnemental et qui préservera le stock de ressources naturelles du pays. En outre, cela devra être couplé avec les institutions de base pour préparer et faire face à d'éventuelles catastrophes.

#### **IV. Le programme à venir**

L'analyse présentée dans les NP porte sur une structure implicite des priorités qui a ses propres limites. Premièrement, les informations inexistantes ou peu fiables limitent la capacité d'élaborer des plans précis et de suivre les progrès réalisés. Deuxièmement, les défis aux Comores restent assez complexes et il n'existe pas de solutions simples pour y faire face. Les NP reflètent l'expérience de la Banque aux Comores, complétées par les connaissances acquises ailleurs dans le monde. Certes, il reste suffisamment de latitude pour élaborer davantage de stratégies sur les interventions les plus appropriées et sur l'approche de leur mise en œuvre, en fonction de la perception que l'on a de l'importance relative et de la faisabilité, à la fois techniquement et politiquement ; cependant, les notes de politique soulignent l'urgence de conserver l'élan en faveur de l'initiative PPTE plutôt que de s'attarder sur les options et de retarder les actions. Ce faisant, les NP recommandent de maintenir une position ouverte, et de suivre la mise en œuvre pour introduire les ajustements et affinements si besoin est.

Les diagnostics et recommandations politiques des NP proposent un programme riche à mettre en œuvre à court terme et pour guider le gouvernement et les donateurs dans la préparation d'une stratégie de développement à moyen terme. La mise en œuvre de ces recommandations constitue une tâche écrasante pour n'importe quel gouvernement, en particulier pour un pays avec une capacité institutionnelle aussi limitée qui appelle une redéfinition des rôles et responsabilités de toutes les parties impliquées à l'avenir. Les autorités devront devenir plus sélectives dans l'allocation des ressources publiques et du capital politique en priorisant les réformes et leur mise en œuvre effective. De plus, le gouvernement aura besoin de redéfinir son approche en matière d'accès au financement externe et d'assistance technique. Le risque de surendettement demeure élevé et la sécurisation des niveaux élevés d'aide concessionnelle sera critique. Des approches innovantes seront également nécessaires pour initier un nouvel engagement avec la diaspora. Il y a assez d'expérience internationale qui peut être appliquée pour augmenter la contribution de la diaspora aux investissements, au savoir-faire technique et à l'entrepreneuriat. La relation entre les Comores et la communauté des donateurs doit également être transformée en cette ère post-PPTE afin de s'assurer que l'aide financière

importante fournie, à hauteur de 10 % du PIB par an, soit mieux alignée avec les priorités nationales et se concentre sur la réalisation rapide de résultats. Les bailleurs de fonds devront également jouer un rôle de plus en plus actif dans le soutien au gouvernement non seulement au moyen de financement et d'assistance technique mais également par l'identification d'investisseurs potentiels, tandis que le gouvernement continue d'assurer un cadre macroéconomique fort et favorable à un environnement d'affaires stable.

La préparation du prochain DSRP sera une excellente occasion d'évaluer les réalisations à ce jour, d'identifier les domaines d'amélioration et de distiller une nouvelle stratégie qui soutiendrait une croissance économique à large assise et la création d'emplois. Il est maintenant temps pour le gouvernement de mener à bien ce processus tout en maintenant des progrès constants dans les réformes déjà engagées. La Banque mondiale est prête à aider les Comores à mettre en œuvre leur programme politique et à contribuer à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de développement. Nous sommes convaincus que le programme de Stratégie de partenariat-pays (CPS) qui est actuellement en cours de préparation satisfera les deux objectifs.

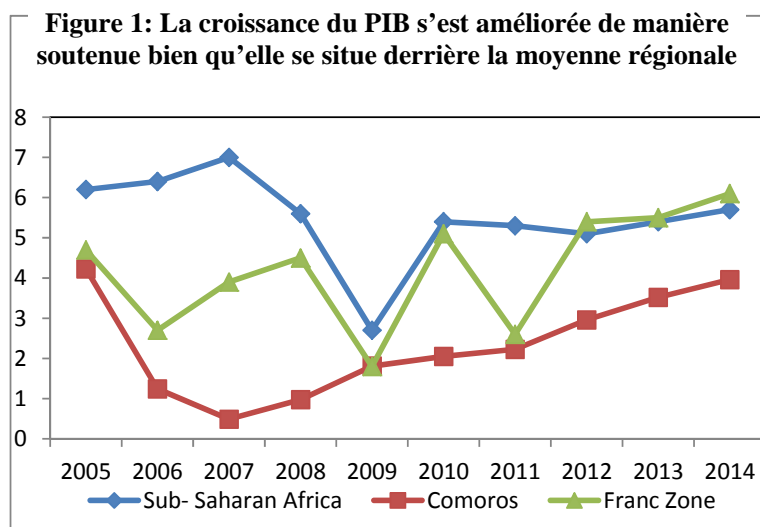
# AMÉLIORATION DE LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET DE LA GESTION DU SECTEUR PUBLIC

## I. Introduction

L'économie comorienne a émergé d'une longue période de stagnation économique, soutenue par l'accroissement de la stabilité politique et un environnement extérieur actif, en particulier sous la forme de transferts de fonds, d'aide des donateurs et d'investissements directs étrangers (IDE). En conséquence, le taux de croissance réel du produit intérieur brut (PIB) a dépassé le taux de croissance de la population et le revenu par habitant a augmenté depuis 2011. À l'avenir, le défi du pays sera de maintenir cette performance et d'élever le potentiel économique du pays pour lutter contre la pauvreté et le chômage, qui restent très répandus. Le potentiel économique des Comores demeure considérable et l'expérience d'autres petites économies insulaires a montré qu'il est possible d'atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire en s'appuyant sur quelques facteurs de croissance, tels que les transferts de fonds et le tourisme. Afin que les Comores réalisent ce potentiel, les autorités devront surmonter le défi posé par la vulnérabilité du pays aux chocs extérieurs et le mauvais état de ses finances publiques. En réponse à ce défi, le gouvernement devra poursuivre les efforts visant à préserver la stabilité politique et à améliorer la performance en matière de gouvernance. La présente note de politique donne un aperçu de l'évolution récente des comptes macroéconomiques, identifie les domaines de vulnérabilité, et se penche sur les mesures nécessaires pour renforcer la gestion budgétaire et le processus global de réforme institutionnelle.

## II. Développements économiques récents

L'activité économique aux Comores s'est régulièrement améliorée depuis sa récession en 2007, et le taux de croissance réel du PIB a atteint en 2012 un pic de 3 % en six ans (**Error! Not a valid bookmark self-reference.**). L'émergence de la stabilité politique a permis d'avoir une amélioration du cadre de gestion économique, qui a été soutenue par le

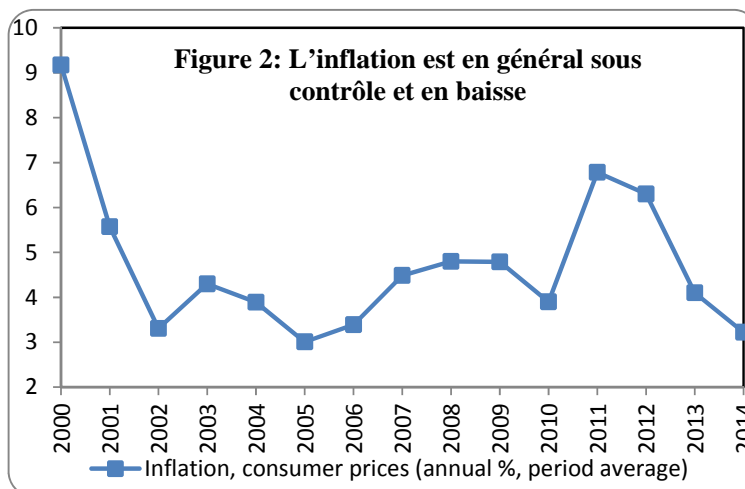


Programme de facilité élargie de crédit avec le Fonds monétaire international (FMI). Le contexte économique plus favorable a induit un plus grand flux des envois de fonds, de l'aide des donateurs et des investissements dans le pays qui, avec les considérables recettes non fiscales issues du Programme économique de citoyenneté (PEC), a permis une normalisation des paiements des salaires du secteur public. Les secteurs de l'agriculture et

de la pêche, qui représentent environ la moitié de l'activité économique des Comores, ainsi que des services de vente au détail et de la construction, ont été relevés en conséquence. La croissance économique reste, cependant, encore insuffisante pour absorber les personnes

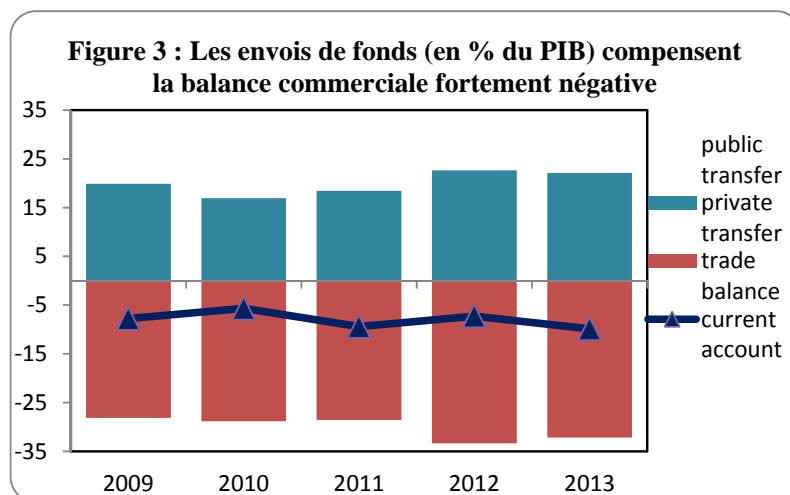
entrant sur le marché du travail ou les chômeurs, et des années de croissance économique soutenue et intensive de l'emploi seront nécessaires pour résoudre le problème de la pauvreté généralisée.

Les pressions inflationnistes sur l'économie ont également été maîtrisées dans le cadre macro-économique amélioré. La considérable stabilisation des prix est due en grande partie au rattachement du franc comorien à l'euro, qui est soutenu par la Banque centrale de France. Bien que le rattachement a, en général, permis l'ancrage de l'inflation et les anticipations d'inflation, l'évolution de la demande globale et des chocs externes ont



parfois conduit à la volatilité des prix. Récemment, une gestion macroéconomique plus prudente a maîtrisé la demande globale et assoupli les pressions inflationnistes à la suite du pic atteint en 2011 (Figure 2). Le système bancaire des Comores reste solide, avec des ratios élevés de liquidité et de solvabilité. Bien que le crédit au secteur privé se soit récemment amélioré, il reste encore faible à 21 % du PIB en 2012. Les banques commerciales représentent moins de 50 % des dépôts et des prêts aux Comores, et le marché de la microfinance est relativement bien établi.

En tant que très petite économie ouverte à faible valeur d'exportations, très dépendante des importations de biens et de services, les Comores restent extrêmement vulnérables aux chocs extérieurs, aux prix à l'exportation et à l'importation, aux envois de fonds et à l'aide



extérieure. En effet, le déficit de la balance commerciale a oscillé autour de 35 % du PIB au cours des dernières années (Figure 3). Les exportations de biens et de services, qui ont été estimées à 15 % du PIB en 2012, restent particulièrement faibles, même par rapport à d'autres économies dépendantes de grands envois de fonds.

Les exportations se composent surtout de produits agricoles, en particulier les clous de girofle. Bien que le potentiel d'augmentation des exportations existe à court terme, des efforts soutenus pour éliminer les principaux obstacles à la croissance de l'exportation seront nécessaires à long terme. En revanche, les importations de biens et de services ont représenté 54 % du PIB, avec une facture des importations de pétrole équivalant à 11 % du PIB en 2012. Les envois de fonds et les transferts officiels soutenus qui, en 2012 ont été estimés

respectivement à 23 % du PIB et à 10 % du PIB, ont contribué à la réduction du déficit de la balance des paiements. Les transferts officiels ont augmenté et sont devenus plus prévisibles au cours des dernières années, ce qui soutiendra le processus PPTE. Les envois de fonds se sont avérés être très résilients face aux bouleversements économiques aux Comores et en France, le pays de leur principale provenance. En outre, la stabilité politique accrue et le contexte économique plus propice aux Comores ont permis d'avoir un écoulement plus régulier des IDE, qui ont atteint 3 % du PIB en 2012. La stabilité macroéconomique du compte extérieur continuera à dépendre de la fiabilité des flux extérieurs et d'une plus grande robustesse des exportations.

Les améliorations apportées à la gestion budgétaire ont occasionné un excédent budgétaire global de 3,5 % du PIB en 2012. Les gains restent, cependant, très dépendants des recettes non fiscales, notamment celles qui découlent du PCE qui représentaient 5,6 % du PIB en 2012. Les recettes fiscales, à 11,8 % du PIB en 2012, ne financent que les deux tiers des dépenses publiques. Les dons extérieurs qui représentent 9,6 % du PIB en 2012 ou un tiers du total des recettes, demeurent essentiels pour financer les investissements publics (6,8 % du PIB) ainsi que les dépenses courantes. Les efforts visant à consolider et à modifier la composition des dépenses publiques ont entraîné une réduction de la masse salariale du secteur public de 8,5 % du PIB en 2011 à 8 % du PIB en 2012, ce qui est conforme aux normes internationales pour les petites économies insulaires. La domestication des transferts aux sociétés d'État (1,9 % du PIB) a toutefois été plus difficile à maîtriser. Pourtant, les récentes recettes exceptionnelles issues des recettes non fiscales ont permis au gouvernement d'augmenter les investissements publics financés sur les ressources internes à 2,5 % de PIB en 2012.

Les efforts orientés vers la stabilisation macroéconomique ont également donné lieu à la réduction significative des arriérés budgétaires, ainsi que la réduction du risque de surendettement à court terme, avec des réserves internationales d'un montant de quelque 191 millions USD ou 7,1 mois d'importations de biens et services en 2012. Du moyen au long terme, cependant, le pays reste à un niveau de risque élevé de surendettement et ce, en dépit de l'aide apportée par le renforcement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et les initiatives connexes (Encadré 1).<sup>1</sup> À l'avenir, un effort combiné pour percevoir des taxes supplémentaires, consolider les dépenses non prioritaires, et obtenir des financements concessionnels et des subventions reste une priorité. Les réformes économiques pour soutenir un environnement favorable aux entreprises, renforcer les exportations et stimuler la croissance, et adopter des politiques d'emprunt prudentes apaiseront progressivement les inquiétudes concernant le surendettement. Alors que bon nombre de ces facteurs sont hors du contrôle du gouvernement à court terme (c'est-à-dire les envois de fonds ou les aides des bailleurs de fonds), une approche plus proactive dans les domaines qui sont sous le contrôle du gouvernement, tels que l'amélioration de la gestion budgétaire, est perçue d'importance majeure pour assurer un cadre macro-économique crédible et durable qui soutiendra la croissance économique.

---

<sup>1</sup> Voir *Analyse de la viabilité de la dette* pour 2012 publiée dans le cadre du document relatif au point d'achèvement de l'Initiative des Pays pauvres très endettés et du rapport sur l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (FMI-Banque mondiale 2013) pour plus de détails.

### **Encadré 1 : Le point d'achèvement de l'Initiative PPTE a fourni un considérable allègement de la dette, mais des problèmes d'endettement persistent**

Les Comores ont atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative relative aux pays pauvres très endettés (PPTE) en juin 2010. Le point d'achèvement de l'Union des Comores a été approuvé en décembre 2012 et les Comores ont reçu une aide d'allègement de la dette des créanciers d'un total de 144,8 millions USD en valeur actualisée nette (VAN) à la fin de 2009. En outre, elles ont reçu une annulation du total des encours de la dette en vertu de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) estimée à 76,9 millions USD. La contribution du groupe de la Banque à l'allègement de la dette du pays est estimée à respectivement 34,4 millions USD et 30 millions USD pour l'Initiative PPTE et l'IADM.

En termes pratiques, toutefois, la contribution effective de l'Initiative PPTE sur le flux annuel des ressources est plus modeste et effectivement limitée à environ 0,2 % du PIB en intérêts enregistrés dans les obligations envers la communauté multilatérale. Malgré cela, elle ouvre de nouvelles opportunités pour les Comores de recevoir des prêts concessionnels supplémentaires qui peuvent être utilisés pour débloquer certains des principaux obstacles auxquels le pays est confronté. Mais cela devra être accompli avec l'évaluation très prudente en termes de priorités à financer et de conditions de prêt compatibles avec la viabilité de la dette. En effet, le risque de surendettement reste élevé, même après avoir atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE, tel que démontré dans l'analyse de la viabilité de la dette de 2012 du FMI et de la Banque mondiale. Les Comores ont, par conséquent, besoin de maintenir des politiques de gestion budgétaire et de dette prudentes afin d'éviter une autre crise de surendettement.

### **III. Considérations relatives à l'amélioration de la performance budgétaire**

Bien que les parts du budget public des Comores partagent de nombreuses caractéristiques similaires à celles d'autres petits États insulaires en développement (PEID) telles que la considérable masse salariale du secteur public, le pays se distingue dans un certain nombre de domaines (Encadré 2), tels que de faibles recettes fiscales, des arrangements de décentralisation souvent en changement et une faible capacité institutionnelle dans le gouvernement de l'Union et ceux des îles. Ces questions amplifient les défis et compromettent la capacité du gouvernement à favoriser le développement du secteur privé et à protéger le segment le plus vulnérable de la population, en plus de la vulnérabilité inhérente aux chocs extérieurs.

Les récents efforts d'assainissement budgétaire ont été en grande partie construits autour de la grande aide apportée par la communauté internationale et la contribution impressionnante du PCE. Les Comores auront indéniablement besoin d'un financement concessionnel considérable dans un avenir prévisible compte tenu de son exposition au risque de surendettement, et de grands besoins financiers de développement. Afin de relever ces défis, le montant de l'aide extérieure sera non seulement susceptible de devoir augmenter, mais d'être mieux aligné sur les priorités du gouvernement et être utilisé de manière efficiente. En outre, étant donné l'ampleur des besoins du pays, il existe de considérables possibilités pour le gouvernement d'utiliser les partenariats public-privé (PPP) comme des substituts au financement public limité disponible.

Le reste de cette note explore des options pour améliorer la performance budgétaire par (a) l'augmentation des recettes publiques ; (b) l'amélioration de la gestion des ressources déjà existantes ; (c) la réaffectation des fonds aux priorités ; (d) l'amélioration des prises de décision ; (e) la construction d'arrangements fiscaux entre les trois îles, et (f) l'exploration de nouvelles possibilités de financement des priorités du gouvernement.

## Encadré 2 : Apprendre à partir des autres Petits États insulaires en développement

Il y a 52 pays et territoires classés comme Petits États insulaires en développement (PEID). Bien que les PEID soient composés d'un ensemble hétérogène de pays en termes d'indicateurs de développement économique et social, ils partagent des caractéristiques communes (par exemple, la petite taille, l'isolement par rapport aux grands marchés, des ressources limitées, des coûts unitaires élevés) qui les rendent particulièrement vulnérables aux défis économiques et environnementaux. En outre, ils sont confrontés à des défis spécifiques de gouvernance qui entraînent une complication de la gestion économique et politique, comme le fait d'être sujets à l'accaparement de l'État par un groupe spécifique, un lobbysme plus facile, et une capacité institutionnelle limitée.

À certains égards, les Comores se comportent mieux que d'autres petits États insulaires plus développés, notamment par exemple par les réserves internationales plus élevées et un déficit du compte courant plus faible, reflétant des arrangements monétaires stables et de grands transferts de fonds fournis par la diaspora comorienne. Toutefois, par rapport à d'autres petits États insulaires, il est particulièrement frappant de constater la faible collecte des recettes fiscales des Comores qui compromet gravement la mise en œuvre des priorités du gouvernement.

De nombreux PEID ont atteint le statut de revenu moyen (et quelques-uns comme Singapour ont même un niveau de revenu élevé). Cela indique qu'en dépit des nombreux défis auxquels ont fait face les PEID dans le passé, qui sont similaires aux défis auxquels sont confrontés aujourd'hui les Comores (c'est-à-dire des coûts élevés des services publics et de transport, un grand État, etc.), il est possible de développer rapidement, souvent en se basant sur quelques secteurs de l'économie (le tourisme et la pêche) et sur d'autres opportunités (comme les transferts de fonds). Il y a des enseignements importants sur lesquels les Comores peuvent apprendre et les PEID élaborent de fréquents échanges sud-sud, notamment à travers l'Alliance des petits États insulaires, dont les Comores sont membres. Les Comores pourraient encore améliorer ce dialogue en tirant profit du fait que 2014 a été déclarée l'Année internationale des PEID par les Nations Unies.

### a. Accroissement du recouvrement fiscal – Plus de ressources pour les priorités du gouvernement

Les autorités font des efforts pour améliorer la collecte des recettes, celle-ci étant de 11,8 % du PIB en 2012, ce qui est très faible par rapport aux normes internationales. Cela pourrait augmenter considérablement et ainsi compenser la dépendance excessive par rapport à la collecte non fiscale, en particulier sur le Programme de citoyenneté économique (PCE) qui a atteint un impressionnant niveau de 5,6 % du PIB en 2012. Les actions du gouvernement comprennent l'adoption d'un nouveau code fiscal en ligne avec les normes internationales en 2011 et la création de l'Autorité générale des impôts et du régime foncier. Le gouvernement renforce également les efforts visant à améliorer la performance de recouvrement fiscal, en utilisant un système d'identification du contribuable.

Le gouvernement accorde une attention particulière à la réforme des douanes parce que, comme dans d'autres petits États insulaires, ce sont la principale source de recettes ; en 2012, les collectes douanières se sont élevées à environ deux tiers du total des recettes publiques. Les autorités s'emploient à mettre à jour le Code des douanes adopté en 1992, afin d'améliorer le cadre réglementaire régissant la gestion des douanes. Un grand bond en avant a été la récente opérationnalisation du Système douanier automatisé – (SYDONIA ++)<sup>2</sup> – qui a amélioré la performance des douanes avec une augmentation de 20 % des droits à l'importation perçus entre 2011 et 2012. Les autorités continuent de travailler pour renforcer la collecte et la transparence des douanes<sup>2</sup> et ont réduit les exonérations fiscales de 40 % entre 2011 et 2012. Afin d'améliorer davantage les services des douanes, les Comores sont devenues membres de l'Organisation mondiale des douanes en 2013.

---

<sup>2</sup> Les informations en ligne sont accessibles à l'adresse <http://www.douanes.km/v1/>

La gestion des douanes est cependant minée par des conflits sur le partage des recettes entre le gouvernement de l'Union et les gouvernements des îles autonomes. Cela affecte aussi la gestion des ressources humaines des douanes ; la Constitution de 2009 définit la gestion des douanes comme une compétence nationale, avec un personnel supervisé par le gouvernement de l'Union, mais les gouvernements des îles sont réticents à accepter le transfert de leur personnel à l'Union. Les limites de SYDONIA ++, qui n'est pas accessible à toutes les parties prenantes des douanes, comme les importateurs et les exportateurs, ralentissent également la capacité du gouvernement à traiter rapidement les demandes en douanes, sapant ainsi les échanges commerciaux. La gestion inefficace des trésoreries (c'est-à-dire les comptes multiples, l'imprécision des indications sur la gestion des recettes notamment en ce qui concerne les frais administratifs uniques, etc.) réduit davantage l'efficacité du processus douanier.

### **b. Amélioration de la gestion des dépenses publiques**

Malgré de récentes améliorations, de graves lacunes subsistent dans la gestion des dépenses publiques, telles que la capacité limitée du gouvernement de l'Union à préparer un budget global et à en surveiller la mise en œuvre.<sup>3</sup> Les budgets annuels ne reflètent pas encore une classification budgétaire globale, et la mauvaise qualité des informations porte atteinte aux comparaisons des budgets administratifs et sectoriels approuvés et exécutés, et rend difficile la préparation des comptes publics consolidés de l'État pour l'audit externe.

Les autorités prennent des mesures pour améliorer la qualité de la gestion des dépenses publiques afin d'accroître l'efficacité et la transparence des dépenses publiques (Encadré 3). À cette fin, des améliorations sont apportées au cadre budgétaire grâce, notamment, à l'introduction d'un système de budget qui comprend une nomenclature budgétaire harmonisée et la consolidation progressive des données budgétaires. Les réformes visent à améliorer le processus budgétaire pour maîtriser les dépenses publiques et orienter l'exécution budgétaire sur les performances à moyen terme. Une nouvelle loi organique sur les finances publiques et un nouveau code des marchés publics ont été adoptés en 2012, suivis par la mise en place de nouvelles institutions pour les mettre en œuvre, comme l'Agence nationale de régulation des marchés publics (ANRMP), la Direction de la comptabilité publique et du trésor, et la Section des comptes de la Cour suprême pour procéder à des audits externes. En conséquence, le calendrier de la préparation du budget a été respecté depuis 2012 et les comptes définitifs de 2011 ont été déposés auprès de la Section des comptes de la Cour suprême dans les délais. La transparence budgétaire s'est améliorée avec la publication des données budgétaires sur le site web officiel du gouvernement depuis mai 2013, mais beaucoup doit être encore fait ; et afin d'évaluer l'état de la transparence budgétaire, la participation et la surveillance dans le pays, les Comores peuvent envisager de participer à l'Enquête ouverte sur le budget<sup>4</sup> organisée par les Partenariats internationaux sur le budget.

En outre, il sera nécessaire de continuer à améliorer le contrôle des dépenses publiques. Malgré la réduction considérable des arriérés du secteur public pour le grand public (une baisse de 78 % à 25 % des dépenses enregistrées entre 2009 et 2012), les dettes au sein des entités gouvernementales restent intraitables, reflétant l'insuffisance du système de suivi/contrôle au Trésor et la faiblesse du contrôle sur les entreprises publiques. Le

---

<sup>3</sup> Voir le récent rapport PEFA (2013) pour les constats détaillés.

<sup>4</sup> <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>



gouvernement accorde non seulement des subventions directes et indirectes importantes aux entreprises publiques, mais également la surveillance est faible, l'exposant à de considérables passifs éventuels. Par exemple, à compter de mars 2013, aucune entreprise publique n'avait fourni leurs états financiers malgré leurs obligations légales et il n'y a pas service en charge des entreprises publiques et des institutions y afférentes au ministère des Finances.

### **Encadré 3 : Amélioration de la passation des marchés pour augmenter l'efficacité des dépenses publiques**

En 2012, le gouvernement a procuré 6,4 % du PIB en biens, services et investissements provenant du secteur privé par des contrats, un domaine où l'épargne et l'efficacité pourraient être augmentées par l'amélioration de la performance de la passation des marchés.

Les autorités n'ont commencé les réformes de leur système de passation des marchés qu'en 2011 quand un nouveau Code des marchés publics a été adopté par le Parlement et promulgué en 2012. Les principaux piliers de ce Code sont la transparence, l'efficacité et l'économie, la responsabilité, l'égalité de traitement accordé à tous les soumissionnaires, la prévention de la fraude et de la corruption et la promotion des capacités locales. Le Code des marchés publics a été complété par des manuels de règlements de mise en œuvre et de procédures. Le Code de passation des marchés publics prévoit la mise en place de l'Autorité de régulation des marchés publics (PPRA/ARMP) et de la Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP) au sein du ministère des Finances.

Le Code adhère généralement aux bonnes pratiques internationales, telles que : (i) la publicité et les adjudications à grande échelle, (ii) le dépouillement public des offres, (iii) la distribution préalable de toutes les informations pertinentes, avec une évaluation claire et transparente des offres et de l'attribution des contrats, (iv) la clarté des responsabilités en matière de prise de décision, et (v) le droit de plainte des soumissionnaires.

Les Comores sont à égalité avec d'autres pays d'Afrique sub-saharienne en matière de réforme des marchés publics. Elles ont fait du progrès dans la première génération de réformes (c'est-à-dire juridiques, réglementaires et institutionnelles), mais il y a un retard dans leur mise en œuvre et il leur manque un partenariat avec le secteur privé. Les premières étapes de transparence par des offres publicitaires dans la presse et les adjudications de contrat sur le site web du gouvernement sont encore à traduire en résultats sur le terrain.

#### **c. Réaffectation des ressources à des priorités et amélioration des prestations de services**

Comme nous l'avons indiqué, les autorités font des efforts pour réorienter les ressources publiques disponibles pour soutenir les priorités du gouvernement. Les efforts pour maîtriser la masse salariale du secteur public l'ont réduite à 8 % du PIB et à 40 % du total des recettes nationales en 2012, un montant considérable si l'on considère les recettes publiques limitées.

Les efforts visant à améliorer l'efficacité des politiques et des dépenses publiques font appel à une vision plus large qui englobe les ressources publiques, les contributions des bailleurs de fonds et les paiements privés pour les services (santé, éducation, etc.) ainsi que les mécanismes de coordination et de livraison. Les efforts de suivi doivent inclure la compréhension de la façon dont les services sont fournis maintenant, l'amélioration, par exemple, des examens de dépenses sectorielles, y compris les mécanismes de coordination et de livraison, étant donné le rôle important et souvent déterminant des donateurs et du grand public (avec l'appui des envois de fonds) dans le financement des prestations de services actuelles.

Actuellement, dans le cadre de ces efforts, le gouvernement se concentre sur la fonction publique, à commencer par un recensement des fonctionnaires, et la conception d'un système d'informations de gestion des ressources humaines (SIGRH), dont certains modules sont déjà

utilisés. Depuis le début 2013, la masse salariale de la fonction publique est en cours de migration vers le nouveau système intégré de gestion de la paie au fur et à mesure que progresse le recensement des fonctionnaires à tous les niveaux de l'administration de l'Union et des îles. En outre, l'introduction d'une contrainte budgétaire difficile pour les entreprises d'État génèrera à moyen terme un espace budgétaire supplémentaire, mais cela devra venir avec une meilleure efficacité des opérations des entreprises publiques et de la collecte des tarifs.

Enfin, à l'instar d'autres pays, les Comores pourraient envisager de mettre en place les fondements d'un système de suivi et d'évaluation à l'échelle gouvernementale pour accroître l'efficacité budgétaire, améliorer la planification nationale et sectorielle, et se concentrer sur un nombre limité d'objectifs stratégiques du gouvernement. Cela pourrait aider à améliorer l'efficacité budgétaire, l'élaboration de politiques et la coordination du gouvernement, et aider à améliorer la performance des politiques, programmes et projets gouvernementaux vers une plus grande prestation de services.

#### **d. Amélioration des prises de décisions**

Les décideurs aux Comores sont confrontés à des informations disponibles médiocres qui minent considérablement la capacité du gouvernement à concevoir, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques, non seulement dans les finances publiques, mais également dans d'autres domaines<sup>5</sup>. La collecte des données, le suivi des résultats et leur évaluation sont toutefois des activités coûteuses qui nécessitent des compétences spécialisées et des ressources durables.

Il y a un besoin urgent pour le gouvernement de rationaliser ses priorités dans tous les secteurs pour qu'il concentre les ressources et/ou programmes et l'attention à l'obtention de résultats concrets, plutôt que de construire des réformes institutionnelles à long terme qui finiront par porter leurs fruits à moyen et long terme. La préparation de la nouvelle stratégie de pays serait une occasion de clarifier les priorités du gouvernement, les résultats attendus et pour rallier le soutien des bailleurs de fonds.

#### **e. Construction des dispositions budgétaires dans les trois îles**

Les conflits de compétence entre l'Union et les îles autonomes, et un degré important d'autonomie administrative sapent les efforts pour entreprendre une politique budgétaire commune saine dans divers domaines tels que la fonction publique et les douanes. Les réglementations existantes laissent un chevauchement des responsabilités entre l'Union et les îles autonomes et portent atteinte au rôle de la Haute Autorité de la fonction publique. Il est urgent d'assurer, à tout le moins, que l'autorité de recrutement et les responsabilités de paiement sont affectées à la même entité afin d'éliminer certains moyens d'incitation pervers qui conduisent au recrutement excessif dans le secteur public. Dans l'ensemble, il sera difficile (sinon impossible) de relever les défis techniques sans un consensus politique sur le cadre institutionnel orientant la gestion de la fonction publique. Cela se produira aussi si l'on parvient à un large consensus dans la gestion des douanes, qui peut non seulement aider à la

---

<sup>5</sup> L'exemple le plus frappant est l'élaboration des comptes nationaux qui utilisent encore la méthodologie de 1968. Les premières ébauches des résultats des comptes nationaux établis en utilisant la nouvelle méthodologie internationale montre que le PIB des Comores pourrait doubler par rapport aux résultats utilisant la méthode précédente qui aurait eu des implications importantes non seulement en termes de revenu par habitant, mais aussi dans les politiques conçues par les autorités, et montre également un grand potentiel inexploité pour mobiliser des ressources pour le secteur public.

gestion budgétaire, mais également résoudre des questions qui limitent les possibilités d'échanges commerciaux à travers les îles.

#### **f. Recherche de ressources supplémentaires – Le rôle de la diaspora, du secteur privé et des bailleurs de fonds**

Bien que l'obtention d'une certaine marge de manœuvre budgétaire est possible et nécessaire, il sera difficile de faire face aux besoins du gouvernement à court terme en s'appuyant seulement sur les ressources existantes. Pour compenser cette situation, le gouvernement devra faire preuve d'innovation et puiser dans des possibilités de financement relativement nouvelles. Deux d'entre elles sont particulièrement prometteuses : la diaspora et le secteur privé.

La diaspora comorienne contribue déjà énormément au développement du pays, en particulier par de grands transferts de fonds qui procurent des devises étrangères et soutiennent le bien-être de la population locale. Les autres possibilités pour la diaspora de contribuer aux compétences sont nombreuses, à partir des IDE. Pour le secteur public, comme en témoignent d'autres pays ayant une grande diaspora, les possibilités de financement supplémentaire abondent, en particulier sous forme d'obligations de la diaspora. Bien que les problèmes se situent souvent dans les règlements financiers complexes (provenant à la fois des Comores et des pays d'accueil de la diaspora) et les modalités de gouvernance et de contrôle régissant les obligations, il existe déjà des expériences qui montrent qu'ils peuvent être surmontés. L'effort de la communauté des bailleurs de fonds pourrait se concentrer sur le soutien à la fois aux Comores et à sa diaspora pour atteindre cet objectif dans le court et moyen terme.

Les partenariats public-privé (PPP) peuvent aider le gouvernement à mobiliser le soutien et les ressources, tout en améliorant parallèlement le cadre réglementaire. Ils constituent un instrument d'aide au gouvernement pour poursuivre les objectifs que lui-même ne peut pas entreprendre, à cause soit d'une faible capacité, soit d'un manque de ressources, comme c'est souvent le cas dans les infrastructures. Les Comores disposent cependant d'une capacité très limitée pour préparer et mettre en œuvre des PPP, avec une absence de lois ou de politique en PPP, de procédures standard de mise en œuvre des PPP ou d'une institution ayant un mandat clair de supervision des projets en PPP. Cela sape sa capacité à préparer et sélectionner les projets (identification, sélection ou évaluation), qui se traduit par un traitement négligeable des PPP identifiés pour la mise en œuvre à court et à moyen terme, ce qui limite gravement sa capacité à rechercher des donateurs et du financement d'investisseur privé. En outre, la mise en œuvre et la réussite des PPP sont limitées par la capacité actuelle du gouvernement à mettre en œuvre des opérations (structurer, élaborer les appels d'offres, négocier, suivre et faire respecter les contrats).<sup>6</sup> Il faut pour cela une importante assistance technique des donateurs afin de soutenir les Comores, premièrement, pour développer et mettre en œuvre des projets de PPP bancables, deuxièmement, pour agir activement en tant que conseillers de transaction et explorer l'intérêt des investisseurs internationaux potentiels et troisièmement pour fournir des services de suivi et des gestions de contrats.

Enfin, l'aide concessionnelle internationale sera nécessaire à moyen terme. Bien qu'il y ait un potentiel de soutien supplémentaire, les montants actuels sont incontestablement élevés (un appui en dons de 9,6 % du PIB en 2012). Il existe cependant des possibilités pour rendre cette

---

<sup>6</sup> Il dispose également d'un financement limité pour soutenir des projets qui sont économiquement viables, mais pas financièrement viables.

aide plus efficace par une meilleure harmonisation avec les priorités du gouvernement, par exemple, à travers l'appui budgétaire. Rien que cela, pourrait servir à réaffecter environ 1,3 % du PIB de projets financés par l'étranger vers d'autres priorités du pays plus urgentes.

#### **IV. Recommandations**

##### **a. Réformes à court terme (1 an)**

Un certain nombre de recommandations à court terme peuvent être identifiées sur la base des défis constatés aux Comores, et de la nécessité de construire des outils de base, des politiques et des institutions pour aider le gouvernement à mieux contrôler ses finances publiques et à améliorer la prestation des services. Ces recommandations tiennent compte de l'expérience acquise dans d'autres petits États insulaires. Les critères utilisés pour identifier l'ensemble des réformes sont basés sur leur urgence, faisabilité et pertinence.

**Renforcer le recouvrement des recettes.** Dans le but d'augmenter la perception des impôts à court terme, le gouvernement pourrait envisager (i) la mise en place de SYDONIA World (solution basée sur le web), et (ii) l'adoption d'un cadre réglementaire guidant la gestion des frais administratifs uniques gérés directement par les douanes.

**Améliorer l'exhaustivité, le suivi et la transparence du budget.** Les outils disponibles sont insuffisants pour permettre au gouvernement de surveiller et de contrôler le budget de façon adéquate, et les efforts devraient être orientés vers (i) la mise à jour des directives de nomenclature budgétaire et la poursuite du renforcement des capacités en matière de gestion financière et comptable, (ii) un déplacement vers la production et la publication d'un budget (fonctionnement et investissement, en termes d'élaboration, exécution et contrôle) consolidé (budget de l'Union et des îles) et TOFE ; (iii) la consolidation des comptes publics hors budget et l'accélération de la réforme pour mettre en place un Compte de trésor unique au niveau des gouvernements de l'Union et des Îles ; et (iv) la mise en place d'une unité au sein du ministère des Finances avec pour mandat de superviser et de surveiller la performance financière des entreprises publiques.

**Améliorer la gestion de la fonction publique.** Le gouvernement pourrait envisager de (i) compléter les cadres organiques, et (ii) d'intégrer le système informatisé de gestion des salaires qui lui permettrait d'avoir des informations en temps réel relatives à la feuille de paie dans les îles, ce qui exigera un accord inter-îles pour fusionner les 4 systèmes existants (un pour le gouvernement de l'Union et un pour chacune des 3 îles).

**Améliorer les prises de décisions.** Élaborer des stratégies qui privilégient et mettent l'accent sur des résultats pertinents critiques. La préparation de la prochaine stratégie du nouveau gouvernement en 2014 est une occasion pour le gouvernement d'identifier ces priorités majeures et de rallier l'appui des partenaires au développement pour les mettre en œuvre à l'avenir.

**Fournir les informations essentielles nécessaires pour mieux circonscrire les problèmes de développement.** Les expériences d'autres petits pays à ressources limitées montrent qu'il est contre-productif d'essayer de commencer à recueillir toutes les données en même temps ; il est généralement conseillé de commencer par les statistiques macroéconomiques les plus élémentaires, telles que les comptes nationaux et les données sur les prix (provenant de toutes les grandes villes et des régions rurales séparément). Les autorités devraient donc se

concentrer sur la finalisation des informations majeures (telles que les comptes nationaux révisés et les enquêtes auprès des ménages), tout en collectant systématiquement des informations moins coûteuses (par exemple, les données administratives telles que le nombre d'écoles et d'élèves des écoles primaires publiques dans une circonscription donnée). Les partenaires au développement peuvent soutenir ce processus par une assistance technique et financière, une coordination améliorée entre eux pour réduire les chevauchements et des efforts visant à centraliser les informations autour des systèmes gouvernementaux.

**Explorer de nouvelles possibilités de financement.** Le gouvernement peut saisir l'occasion de la préparation de la nouvelle stratégie du pays pour étudier comment les nouveaux acteurs peuvent contribuer aux besoins de financement du gouvernement. Premièrement, la diaspora a montré de l'intérêt dans le financement par une obligation de la diaspora et le gouvernement devrait explorer l'assistance des donateurs pour surmonter les défis de gouvernance et réglementaires. Deuxièmement, le secteur privé peut contribuer à financer une partie du programme d'infrastructures à travers les PPP. Étant donné la complexité des PPP, les donateurs devraient examiner les moyens de soutenir le gouvernement pour préparer, suivre et obtenir des investissements externes en tant que PPP. Enfin, au fur et à mesure que le gouvernement améliore le suivi et la transparence du budget et produit des résultats concrets, il est possible pour les donateurs de se déplacer vers l'appui budgétaire, l'assouplissement des ressources qui sont actuellement utilisées pour la maintenance de projet.

#### **b. Réformes à moyen terme (3 ans)**

Les recommandations de réforme à court terme proposées dans la section précédente sont ce que nous pensons être les premières étapes dans les efforts pour améliorer la gestion économique afin de soutenir la stabilité macroéconomique, améliorer la prestation des services et créer un espace budgétaire pour soutenir les politiques économiques favorables aux pauvres et à la croissance. Cela nécessitera un effort soutenu dans le moyen terme dans des domaines tels que les suivants :

- i. **Gestion de la fonction publique** : (i) aborder la question des « volontaires » et de personnel sous-qualifié exclus du cadre organique révisé ; (ii) normaliser les descriptions/profils d'emploi dans la fonction publique ; (iii) aligner les rémunérations aux descriptions/profils d'emploi ; et (iv) préparer une stratégie exhaustive de réforme de la fonction publique. La stratégie doit être exhaustive et examiner l'efficacité, la transparence et la responsabilisation de la fonction publique et viser à améliorer la prestation de services à tous les niveaux.
- ii. **Gestion des finances publiques** : (i) déploiement du système intégré de gestion financière (SIGEFI) ; (ii) consolidation du budget de fonctionnement et du PIP par une nomenclature économique, administrativement harmonisée ; et (iii) engagement avec le secteur privé pour étudier la possibilité d'établir un partenariat public-privé (PPP) afin d'améliorer la performance des organismes de recouvrement des recettes.
- iii. **Renforcement des systèmes de passation des marchés publics.** S'engager auprès de l'Autorité de régulation des marchés publics ARMP sur la réforme du système de passation des marchés publics en mettant l'accent sur la performance, l'efficacité, les économies et les résultats. Le gouvernement pourrait envisager (i) d'améliorer la coordination et le dialogue entre les secteurs public et privé et la société civile (y compris les bailleurs de fonds) ; (ii) de concentrer le renforcement des capacités à

l'écart de la pratique de « remplir les poches de faible capacité » et vers le soutien aux systèmes d'apprentissage durables appropriés par les pays, et (iii) établir une cartographie préliminaire des défis et des occasions de marchés publics majeurs au sein de secteurs spécifiques, ainsi que dans les secteurs et les îles. Une mise en œuvre progressive d'un cadre national juridique et procédural financé dans le cadre du programme d'investissements publics sera également nécessaire.

## **V. Manque de connaissances**

- i. Accès à l'information :** Améliorer la qualité et la quantité des informations recueillies pour améliorer la prise de décision et accroître la transparence, comme un moyen d'améliorer la gouvernance et d'augmenter la responsabilisation. Cette dernière peut être réalisée en participant à l'Enquête sur le budget ouvert.
- ii. Examen des dépenses publiques :** Préparer un examen des dépenses publiques pour identifier les moyens de réaffecter les fonds à des priorités et améliorer la prestation des services afin de définir un programme de réforme visant à améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques.

## Annexe 1: Indicateurs économiques sélectionnés

	2011	2012	2013 Proj.	2014 Proj.	2015 Proj.
	(Pourcentage du PIB, sauf indication contraire)				
<b>Revenu, prix et emploi au niveau national</b>					
Croissance du PIB réel aux prix du marché (%)	2,2	3,0	3,5	4,0	4,0
Croissance des prix au consommateur (%)	6,8	6,3	4,1	3,2	3,2
<b>Finances de l'administration centrale</b>					
Recettes et dons	23,6	29,0	44,9	24,2	23,7
Recettes fiscales	10,9	11,8	11,9	12,5	12,8
Total des dépenses	22,1	25,5	25,2	24,6	24,4
Dépenses courantes	16,6	18,4	16,5	15,9	15,5
Salaires et traitements	8,5	8,0	7,6	7,3	7,0
Utilisation de biens et services	3,5	3,9	3,8	3,6	3,6
Paiements d'intérêts	0,4	0,4	0,1	0,1	0,2
Transferts et pensions	1,8	1,9	2,2	2,1	2,0
Acquisition nette d'actifs non financiers	5,4	6,8	8,7	8,7	8,9
Prêts nets	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0
Solde primaire intérieur	1,6	3,0	-1,1	-0,5	0,0
Solde global (base engagement)	1,4	3,5	19,8	-0,5	-0,7
<b>Secteur externe</b>					
Balance des biens et services	-34,0	-39,6	-38,2	-35,6	-33,1
Exportations de biens et services	16,2	14,5	14,9	15,2	15,5
Importations de biens et services	50,2	54,1	53,1	50,8	48,6
Solde du compte courant	-9,4	-7,3	-9,9	-10,9	-10,0
Réserves internationales brutes (en millions USD)	170,1	191,1	204,3	207,4	212,2
Mois d'importations de biens et services	6,7	7,1	7,0	7,0	7,0
Taux de change effectif réel (2000 = 100)	97,8	93,0	...	...	...
<i>Pour mémoire:</i>					
Dette extérieure, PV en % du PIB <sup>1</sup>	33,1	9,6	12,8	14,1	15,2
Dette extérieure, PV % des exportations de biens et services <sup>1</sup>	203,9	65,8	85,9	93,1	98,0
PIB aux prix courants du marché (en milliards de FC)	216,0	228,2	243,6	261,3	280,4

<sup>1</sup> Ratios de la dette extérieure après achèvement de PPTE, IMAD et au-delà de l'allègement de l'Initiative PPTE à partir de fin 2012.

Source: Autorités comoriennes ; estimations et projections du personnel du FMI et du personnel de la Banque mondiale.

# MISE EN PLACE DES CONDITIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

## I. Introduction

La présente note de politique (PN) propose des actions pour permettre au secteur privé de stimuler la croissance économique sur le long terme aux Comores. Une longue période de stagnation a donné lieu à un petit secteur privé national formel atrophié par plusieurs obstacles ou contraintes émanant en partie de modèles institutionnels qui reposent sur le secteur public pour la réglementation et la production directe. Cette configuration institutionnelle s'est transformée en une myriade sans cesse croissante de contraintes au fur et à mesure que la capacité de l'État s'est détériorée. Le défi à l'avenir consiste à ouvrir un espace pour le secteur privé en retranchant le rôle de l'État, tout en augmentant son efficacité en fournissant le soutien nécessaire à l'activité économique du secteur privé pour émerger et se développer. Les problèmes fondamentaux du secteur privé sont une faible croissance et la compétitivité des entreprises privées locales, qui nécessitent la mise à niveau des compétences de gestion et techniques, et une politique plus favorable et un environnement institutionnel dans lequel opérer et être en mesure de composer avec d'autres facteurs naturels et structurels. Depuis 2007, les gouvernements des Comores ont lancé une série d'initiatives à l'appui du développement du secteur privé, dont certaines commencent à donner des résultats. Enfin, cette note de politique s'attaque en particulier aux contraintes qui font le plus obstacle aux propulseurs de croissance ; d'autres questions telles que la réforme foncière (enregistrement des titres fonciers) et la réforme judiciaire ne sont pas considérées ici, mais elles sont importantes et devront être traitées par de profondes réformes à un moment donné sur le moyen à long terme.

## II. Diagnostic et opportunités

**Le secteur privé formel aux Comores est relativement insignifiant** en termes d'emploi et de parts du PIB, après avoir diminué au cours de la dernière décennie en raison de la détérioration des conditions du marché pour son principal produit d'exportation (vanille), et de la longue période d'aggravation progressive du climat d'investissement, qui n'a commencé à remonter la pente que récemment. Les investissements privés intérieurs restent encore assez faibles, même s'ils sont stimulés en partie par les investissements directs étrangers, après avoir augmenté récemment (2012) et atteint 10 % du PIB par rapport aux niveaux précédents de l'ordre de 5 %. L'économie formelle génère environ 50 000 emplois, la plupart d'entre eux dans le commerce ou l'éducation.<sup>7</sup> Ces emplois correspondent à environ 20 % de la population active. Le reste de l'emploi est informel, et est décrit ci-dessous.

**Le pilier de l'économie est l'important secteur privé informel**, dominé par un simple commerce de détail et l'agriculture de subsistance, financièrement alimenté par les remises de fonds et l'importance du secteur public, y compris les entreprises de services publics subventionnées. Le secteur réel n'est pas diversifié et est dominé par une petite variété de produits agricoles exportés à la suite de peu ou pas de traitement (vanille, clous de girofle et

---

<sup>7</sup> Document-cadre de politique de l'emploi aux Comores 2013, ébauche.



ylang-ylang), la pêche, et certains travaux de construction, tandis que le secteur des services repose en grande partie sur les chaînes hôtelières et le tourisme, quoique pratiquement tous les intrants non salariaux soient importés et coûteux. Tous ces secteurs ont subi un retard de croissance ou un déclin au cours des années en raison de l'instabilité politique et de la fragilité nationale, ont été négligés à cause de la stagnation du développement des infrastructures et des services publics, la vulnérabilité aux chocs externes liés au climat et/ou aux conditions du marché, et d'un environnement d'investissement difficile et non-compétitif, ponctué par un environnement d'affaires complexe et archaïque pour le développement du secteur privé. Les secteurs des biens commercialisés sont très faibles, avec des exportations d'environ 10 % seulement de la valeur des importations.<sup>8</sup> La révision en cours des comptes nationaux est susceptible de révéler que la taille des activités informelles est encore plus grande que les estimations officielles actuelles.

**Les Comores ne manquent, cependant, pas de possibilités de croissance et d'expansion de son économie.** Les Comores ont de nombreuses occasions de se développer. Les opportunités à court terme résident dans les secteurs traditionnels qui doivent encore récupérer pleinement de la période de crise. Les possibilités de moyen à long terme se trouvent au niveau du développement du tourisme, de l'agriculture, de la pêche, et, éventuellement, de la logistique, compte tenu de la position privilégiée du pays dans le canal du Mozambique. Un secteur urbain en expansion génèrera des possibilités supplémentaires, notamment dans les services de construction. En outre, la croissance rapide de la population par rapport aux taux actuels de participation au marché du travail indique que le pays a la main-d'œuvre pour développer l'économie rapidement et atteindre une plus grande échelle à long terme.

**Les principaux secteurs d'exportation dans lesquelles les Comores possèdent un avantage comparatif pour la croissance future ont besoin de l'aide d'experts.** Dans le passé, de fortes exportations de vanille, clous de girofle et d'ylang-ylang ont souffert de l'incapacité de suivre l'évolution des conditions du marché en raison du manque d'expertise pour surmonter les obstacles de longue date dans le financement et l'amélioration des produits/services. L'emploi dans ce secteur a chuté à la suite de la faillite de plusieurs acheteurs et exportateurs de gros à cause des chocs externes du marché il y a plus d'une décennie. Les goulots d'étranglement financiers ont surgi à cause du manque de résolution de vieilles dettes entre le gouvernement et le secteur bancaire, tandis que les améliorations techniques dans la commercialisation des produits exigent des connaissances supplémentaires, pas entièrement disponibles dans le pays, pour l'organisation de l'entreprise et la préparation des produits technologiquement aptes à répondre à l'évolution des normes mondiales. Pourtant, les produits comoriens restent demandés à l'échelle mondiale dans leur forme brute et à des prix attractifs élevés à cause de leur qualité supérieure. L'industrie des Comores dans ces produits agricoles, ainsi que dans la production de mangues, de manioc, de tomates et autres fruits et légumes non exportés et cultivés actuellement pour les marchés locaux, ont le potentiel d'accéder à des stades de transformation et de commercialisation supérieurs afin de générer des emplois et des revenus plus élevés, en attendant de disposer de l'appui technique et financier adéquat (dont certains ont déjà été en bonne voie de la part de partenaires au développement, avec un succès variable).

**D'autres petits États insulaires qui ont atteint le statut de pays à revenu intermédiaire sont de bons points de repère pour les options et les risques auxquels font face les**

---

<sup>8</sup> Banque centrale des Comores, Rapport annuel, 2011.

**Comores sur la future trajectoire de développement.** Une série de caractéristiques communes existe pour l'analyse comparative et l'apprentissage par les pairs, y compris (a) le tourisme et la construction en tant que piliers de l'activité économique qui complètent les importants flux d'envois de fonds, et (b) le recours aux petites et moyennes entreprises pour la génération de la croissance et de l'emploi. Une autre corrélation importante est le rôle important du tourisme dans l'économie locale et son impact positif sur la résilience de l'économie. Des similitudes existent également dans les profils de risque de ces économies insulaires, y compris la concentration de la population rurale âgée dans l'agriculture primaire, sous-développée, qui est considérablement vulnérable face à diverses catastrophes naturelles. Une dimension supplémentaire de risque découle de l'insuffisance de la diversification, conduisant à une dépendance excessive par rapport aux marchés touristiques étroits qui offrent un sentiment illusoire de confort dans les bons moments, mais laissent l'économie fortement exposée à des changements drastiques dans les conditions économiques mondiales et leur impact sur la demande du marché pour les services touristiques. Les Comores peuvent apprendre de ces expériences à la fois dans la création de liens solides entre les secteurs de l'économie en vue d'une plus grande diversification, et dans le développement de mécanismes pour protéger les îles et leurs habitants contre les risques naturels et économiques.

**Les Comores ont des ressources abondantes de main-d'œuvre.** La population continue de croître rapidement au-dessus de la capacité de l'économie à offrir des emplois valorisants. Selon les prévisions actuelles, la population atteindra 1 million en 2028. Comme dans toutes les populations à croissance rapide, la population active augmente à un rythme encore plus rapide, étant donné que la part des jeunes dans la population totale augmente rapidement. En outre, environ 50 % seulement de la population active est employée, tant sa dynamique est fortement influencée par le recours à des envois de fonds et des possibilités limitées au niveau national. Compte tenu de la croissance rapide de la population active admissible et de son faible taux de participation, il est clair que les Comores ont largement les ressources humaines dans lesquelles puiser, éclairant ainsi les grands défis qui les attendent : la création d'opportunités et l'autonomisation de la population ayant les compétences adéquates.

**Une attitude vigilante est nécessaire pour préciser davantage la nature et la taille des opportunités à portée de main.** Un travail de fond sur la nature détaillée des opportunités économiques est assez limité. Par exemple, un inventaire détaillé des possibilités dans chacune des îles n'est pas facilement disponible, et pourtant, un tel inventaire est nécessaire pour déterminer le potentiel d'intégration du marché ainsi que pour peaufiner les initiatives. Un modèle équilibré de développement économique dans les îles est à la base d'un système politique stable et d'un environnement propice à l'investissement et à la croissance. De même, la nature précise des opportunités dans les marchés régionaux dont les Comores pourraient bénéficier est aujourd'hui en grande partie plus théorique que réelle. Dans le tourisme, où le potentiel est important à long terme, il est nécessaire de perfectionner les différentes options, les compromis y afférents, et leur pertinence pour les Comores. Le potentiel formidable du secteur de la construction devra être nourri et canalisé en cohésion avec l'environnement et les priorités de zonage pour assurer la durabilité, ainsi que l'élaboration d'environs de soutien attrayants, surtout si le tourisme devient une priorité. La contribution potentielle de la diaspora dans ses multiples facettes doit encore être évaluée.

### III. Les obstacles majeurs à la réalisation des possibilités

**Les obstacles les plus difficiles par rapport à la réalisation des possibilités sont profondément ancrés dans le tissu physique/naturel et/ou culturel des Comores, et nécessiteront beaucoup de temps et d'investissement pour les éliminer.** Les obstacles socio-politiques et culturels au développement du secteur privé sont l'héritage de la faible gouvernance économique et de l'instabilité politique, en partie induite par l'hétérogénéité des cultures insulaires et des structures de gouvernance exerçant des degrés d'autodétermination différents. Ce fossé culturel et politique a isolé les îles et accentué l'éloignement géographique et les pauvres ressources de base. L'isolement qui en résulte a renforcé la non-compétitivité des intérêts d'une communauté étroite (besoins culturels) et affaibli l'attention sur les investissements productifs pour le bien général de la société comorienne. La culture de l'Entrepreneuriat qui a émergé s'est concentrée uniquement sur un simple échange/commerce avec peu d'exposition à la culture d'entreprise ou aux pratiques modernes d'organisation et de gestion d'entreprise. Le faible niveau de compétence financier qui s'en est suivi a davantage isolé et dissocié la population des possibilités, y compris la capacité de tirer profit du soutien de la diaspora. Les incitations pour acquérir des compétences et de l'instruction ont diminué. Les marchés intérieurs demeurent petits et étroits.

**L'État, bien que faible en capacité technique, est intrusif et freine le développement de l'économie formelle.** La conception de l'État, tel qu'il existe aujourd'hui dans la loi et dans la pratique réelle, est appelé à jouer un rôle dans l'économie non seulement pour sa direction et sa réglementation, mais aussi en étant directement impliqué dans de nombreuses activités.<sup>9</sup> Une telle considération de l'État exigerait un haut niveau de capacité managériale et technique pour être efficace. Cependant, après la longue période de stagnation qui a affaibli la capacité de l'État, la conception normative en place est de plus en plus devenue très restrictive et coûteuse pour les entreprises. Une tentative de se placer dans les cadres institutionnels existants est susceptible de faire plus de mal que de bien. Avec le temps, les agents privés se sont tournés vers l'économie informelle comme un moyen de se procurer des moyens de subsistance, et l'atrophie consécutive du secteur formel a altéré la capacité du secteur privé à contribuer à la production, l'emploi et l'innovation. Les conséquences se font sentir partout dans l'économie et affectent l'efficacité dans la création, l'exploitation et la fermeture d'entreprise.

**L'environnement des entreprises est très onéreux.** Le rapport de 2014 de *Doing Business* (DB), qui suit les règlements qui s'appliquent aux entreprises de petite et moyenne taille, a classé les Comores 158<sup>e</sup> sur 189 économies – deux positions au-dessus de celle de l'année précédente. Le classement des Comores de 2014 est inférieur à la moyenne pour l'Afrique subsaharienne, qui se trouve à 142. En outre, elles se sont classées en dessous des pays de la région, où Maurice, positionné à 20, est le leader, et seul Madagascar, à 148, se trouve à proximité des Comores. De ce point de vue, les Comores sont relativement moins attractives que la concurrence pour attirer les investissements. Lorsque l'on regarde les 10 composantes de l'indice de *Doing Business*, la variation est considérable. Les Comores ont la pire performance concernant la résolution de l'insolvabilité (189), l'obtention de crédit (159), l'exécution des contrats (159), et la création d'entreprise (163). Le classement est

---

<sup>9</sup> Le paysage complexe de la justice et de la sécurité juridique, culturellement politisées, fonde des règles formelles et informelles souvent en conflit qui se chevauchent avec la juridiction de l'OHADA, les lois coloniales archaïques, les lois modernes, et/ou les lois islamiques.

relativement bon pour l'obtention des permis de construction (44) et pour l'enregistrement de propriété (79.) Les coûts de la conformité à ces exigences sont élevés dans les indicateurs. Par exemple, le coût de l'application de contrat est de 89,4 % de la demande aux Comores tandis qu'à l'Île Maurice, ils étaient de 17,4 %, en Afrique du Sud de 33,2 %, et à Madagascar 42,4 %. Parmi les indicateurs les plus importants du climat d'investissement figure la performance comparable des Comores en matière de protection des investisseurs et de responsabilité de gestion. Dans la mesure de « protection des investisseurs », les Comores se classent 137 en 2014 avec un indice de 4, en comparaison à un indice de 8 pour l'Afrique du Sud et de 7 pour l'île Maurice (Tableau 1). Dans la mesure de la « responsabilité de gestion », le pays a fait pire encore, comme indiqué ci-dessous.

**Tableau 1: Comparaison internationale de la performance de la protection des investisseurs<sup>10</sup>**

	Comores	Afrique sub-saharienne	États-Unis	Allemagne
Indice de responsabilisation des gestionnaires *	1,0	4,0	9,0	5,0
Indice de protection des investisseurs **	4,0	4,5	8,3	5,0

\* Plus l'indice est élevé, plus grand est le degré de responsabilisation des gestionnaires; \*\* Plus l'indice est élevé, plus grand est le degré de protection des investisseurs.

**Les entreprises publiques (EP) dans leur situation actuelle et le profil de performance représentent à la fois un fardeau fiscal et un obstacle supplémentaire pour les entreprises.** La plupart des secteurs de l'économie – l'industrie, l'agriculture, les transports, la communication par ligne terrestre, le commerce international, les services financiers bancaires et non-bancaires – sont soumis à des directives importantes de l'État, et dans de nombreux cas, sont dominés par des entreprises publiques mal gouvernées (EP). Les inefficacités liées aux entreprises publiques (par exemple, la corruption, le favoritisme, le népotisme et le démantèlement des actifs) faussent considérablement le marché, portent atteinte à l'allocation efficace des ressources, empêchent les entreprises privées de fonctionner en dehors de ces organisations et d'être concurrentielles et nuisent à la création d'un système efficace et concurrentiel des entreprises et au développement du secteur privé.

**La domination de l'État dans la prestation des services de base comme l'électricité et le transport a des effets délétères pour l'attractivité de l'investissement privé et la création d'emplois.** Les notes de politique sur l'électricité et les transports développent ces points plus en détail. Il est important de garder à l'esprit que relever les défis d'améliorer les services de transport et d'électricité nécessite des compétences techniques et financières que l'économie nationale et l'État ne possèdent pas. De nouvelles approches nécessiteront des partenariats solides entre le secteur public et les acteurs privés. En outre, mettre l'accent exclusivement sur la mise à disposition de nouvelles infrastructures ne sera pas suffisant, et une attention prioritaire sera nécessaire pour améliorer la conception et la mise en œuvre des règles et des

<sup>10</sup> « Doing Business » 2009, 2010, 2011, 2014

institutions d'appui pour qu'une utilisation plus efficace de l'infrastructure existante devienne une réalité à court terme. Par exemple, les îles comoriennes ont besoin de ports fonctionnant bien pour soutenir leur grand commerce maritime. Les principaux problèmes sont l'encombrement des ports, le marché du travail et la gestion de la pollution. L'encombrement des ports dépend largement des contraintes physiques des installations actuelles, y compris la capacité insuffisante de manutention des conteneurs, ce qui augmente le temps de manutention et des coûts, aggravé par les coûts des procédures de traitement d'import/export et de visas. Pour l'électricité, le pays a certes besoin d'accroître la capacité, mais tout aussi important, sinon plus important, est l'utilisation plus efficace des ressources existantes. L'expérience internationale montre que lorsque la capacité existante n'est pas utilisée correctement, le meilleur rendement tient à l'amélioration de l'efficacité plutôt qu'à de nouvelles constructions.

**Dans certains domaines, tels que les télécommunications, la situation actuelle contraint non seulement les entreprises existantes, mais aussi entrave l'apparition de nouveaux domaines d'activités indispensables pour relier les Comores au reste du monde.** Le développement sans précédent des Technologies d'information et de communication (TIC), à la fois en matériel et logiciel, a créé d'énormes possibilités de développement social et économique dans les pays en développement. De nombreux pays ont déjà créé des opportunités d'emploi importantes pour une main-d'œuvre instruite en conséquence, et de ce fait, ont élargi leurs recettes d'exportation. Dans certains pays africains, les secteurs des télécommunications représentent jusqu'à 7 % du PIB. Compte tenu de ces progrès ailleurs, les Comores ont pris du retard, et pourrait en prendre encore plus, si elles ne remédient pas rapidement à ces défis. Bien qu'il existe de nombreuses possibilités à court terme pour la création et l'expansion d'entreprises liées aux TIC, l'expérience d'autres pays montre que des bénéfices plus élevés résident dans l'impact potentiel des applications des TIC sur la productivité et la croissance dans les autres secteurs, outre les TIC. Dans la mesure où l'accès aux TIC peut être largement diffusé dans la population, il a aussi le potentiel de faciliter une base plus large de l'autonomisation politique et économique grâce à un accès transparent aux services gouvernementaux, aux possibilités d'éducation, de réseautage et de plaidoyer, et aux informations utiles pour petites entreprises.

**L'accès limité aux services financiers est un obstacle majeur à la croissance et à la diversification de l'activité économique, ce qui entrave la création d'emplois.** Le cadre institutionnel de financement des entreprises et des investissements est sous-développé, le secteur bancaire traditionnel et les droits des créanciers sont faibles, et le financement des institutions non-bancaires formelles n'est pas disponible. La capacité du secteur formel de contribuer au développement économique est ainsi fortement limitée. Historiquement le plus grand prêteur du pays, la Banque de l'industrie et du commerce (BIC), est retenu dans son soutien à l'industrie à cause de dettes non réglées découlant de l'effondrement des exportations de vanille au début des années 2000, quand il a souscrit les 69 % du financement de soutien des prix à cause des politiques convenues avec le gouvernement (qui fournit l'autre 31 %).

**Le secteur financier est en train de se redresser, avec des institutions de microcrédit qui ouvrent la voie.** Le secteur financier, composé de cinq banques commerciales et deux caisses d'épargne mutuelles, est en cours de réhabilitation, et comprend la privatisation de la Banque de développement des Comores, le mouvement vers l'expansion du dégroupage et de la privatisation de la Banque postale (SNPSF), et l'accroissement de l'épargne et des réseaux de microfinance. La caisse d'épargne MECK, qui fournit en grande partie des microcrédits pour

les petits métiers et le petit commerce, est de plus en plus amenée à devenir l'un des plus grands réseaux bancaires aux Comores, en s'appropriant progressivement des parts de marché des grandes banques commerciales. Une évaluation précise du potentiel des institutions de microcrédit à mobiliser les ressources n'est pourtant toujours pas disponible.

**Un obstacle majeur à la disponibilité des systèmes financiers appropriés est le système de réglementation obsolète maintenant en place.** La réglementation jusqu'à présent a porté sur le maintien d'un système bancaire solide, même s'il est petit et sous-développé, et si les taux d'intérêt des prêts sont élevés. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les Comores se classent relativement bas dans le *Doing Business* en ce qui concerne la disponibilité des services financiers. La solidité du secteur financier doit rester une priorité, mais des efforts sont nécessaires pour fournir un cadre institutionnel au secteur financier afin de mieux répondre aux nouveaux besoins de l'économie. Divers domaines nécessitent une attention prioritaire : d'abord, un cadre de travail et des modalités plus efficaces sont nécessaires pour faciliter les envois de fonds dans le système formel et pour réduire les coûts actuels – autour de 10 % – qui sont un obstacle majeur aux flux plus importants. La combinaison des coûts élevés de transferts de fonds et un mauvais environnement des affaires ont contribué à réduire l'impact potentiel des contributions financières de la diaspora sur le développement des îles. Deuxièmement, du point de vue des entrepreneurs, en particulier de ceux qui sont engagés dans les secteurs ayant le potentiel de soutenir la croissance, tels que l'agro-industrie, un dialogue doit être initié afin de bien comprendre les raisons de l'accès limité au crédit et les taux d'intérêt élevés. Troisièmement, le secteur de la construction, bien qu'en train de se redresser, est encore limité par le manque d'instruments de financement à long terme. Quatrièmement, les petites entreprises n'ont pas accès au financement à cause d'un manque de garanties formelles, ou de toute forme de soutien de l'État ou de garanties sponsorisées par des donateurs.

**La capacité de l'État et de l'ensemble de la société à générer les compétences nécessaires pour stimuler la croissance économique et répondre aux multiples défis a chuté.** Bien que le système d'éducation de base en place a récemment subi des améliorations, tel que l'indique la note de politique sur l'éducation, les liens entre le système éducatif et l'économie sont faibles sur plusieurs plans critiques. Le plus important est peut-être le fait que plus de la moitié de la population active n'a pas les compétences de base pour absorber et apprendre, et donc s'adapter à un environnement changeant et capitaliser sur les opportunités émergentes. Cela est particulièrement le cas dans les zones rurales, où la majorité de la population n'a pas ces compétences. Une estimation approximative a établi que plus de 100 000 personnes sont en âge de travailler et ont besoin d'une deuxième chance pour améliorer leurs compétences de base. Deuxièmement, la capacité de former les gens pour satisfaire les besoins du marché est assez limitée, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, avec pour conséquence que, même dans les circonstances actuelles, il y a une pénurie croissante de main-d'œuvre dans certains secteurs, comme la construction. Troisièmement, les compétences requises pour générer des entrepreneurs prospères font défaut, ce qui renforce la tendance pour les jeunes avec l'esprit entrepreneurial de se tourner vers l'emploi informel. Ainsi, l'économie souffre d'un manque de main-d'œuvre qualifiée et de systèmes de gestion/comptabilité/TIC modernes pour soutenir la valeur ajoutée dans les produits et services à la hausse dans les marchés pouvant générer des revenus. Les services non-financiers, tels que la consultation professionnelle, la comptabilité et la formation sont pratiquement inexistantes.

**Le manque de chaînes de valeur solides favorise l'émergence d'activités de silos isolées avec un impact transformationnel limité.** Les liens faibles entre les différents secteurs

économiques qui caractérisent les circonstances actuelles indiquent que l'impact des efforts du secteur visant à stimuler la croissance économique est assez étroit. Les trois îles interagissent à peine économiquement. L'agriculture, qui demeure toujours sur un mode de subsistance, est à peine liée à l'économie urbaine et seuls les petits secteurs d'exportation traditionnels sont liés à l'économie mondiale. La capacité du secteur touristique à générer de l'emploi est assez faible ; l'estimation est qu'il génère un emploi par lit, à l'extrémité inférieure du spectre. La pêche, comme l'agriculture, reste techniquement en arrière avec un potentiel encore inexploité de contribuer à l'activité économique, d'améliorer les régimes alimentaires locaux et de contribuer au commerce international. Les réformes, les investissements et les partenariats qui seront établis à l'avenir doivent chercher à reconstruire ou construire de nouveaux liens critiques entre les secteurs et à travers les îles. L'accent systématique mis sur les chaînes de valeur, la logistique et la collaboration public-privé servira à augmenter le multiplicateur et l'impact des différentes initiatives de réforme.

#### **IV. Réformes majeures entreprises récemment pour le développement du secteur privé**

**Un nouveau code des investissements a lancé des efforts pour améliorer l'attractivité de l'investissement du pays.** Un Code des investissements est entré en vigueur en 2007 en vue d'attirer les investisseurs et de les aider à créer des entreprises en garantissant l'égalité de traitement entre les investisseurs étrangers et nationaux. Les principaux objectifs du code des investissements fixés : a) la création de nouvelles entreprises ; b) la création d'emplois ; c) la création d'entreprises dans les régions intérieures ; d) le développement des entreprises existantes ; et e) l'encouragement et la facilitation de l'esprit d'entreprise.

**Des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre du code des investissements avec la création et le lancement de l'Agence nationale de promotion des investissements (ANPI) des Comores.** Le code des investissements de 2007 a créé l'ANPI, avec pour mission de : a) promouvoir le pays en tant que destination d'investissement attrayante ; b) servir de guichet unique pour les promoteurs et porteurs de projets d'investissement ; c) faire des recommandations en relation avec le code des investissements au ministre de tutelle ; d) veiller à ce que les entreprises agréées respectent les obligations générales et particulières énoncées dans le code des investissements et toutes dispositions spéciales de l'accord d'investissement, et (e) produire le rapport annuel pour le ministère de tutelle.

**Les différentes tâches entreprises par ANPI depuis sa création comprennent le travail avec les services consultatifs de la SFI pour réduire le fardeau réglementaire formel dans l'économie.** Le travail conjoint entre ANPI et les services consultatifs de la SFI a ciblé six domaines du programme de *Doing Business* :

- (i) Création d'entreprise : Simplification des procédures d'enregistrement d'entreprise ;
- (ii) Registre des titres de propriété : Révision du nouveau code général des impôts et réduction des frais d'enregistrement de propriété ;
- (iii) Accès au crédit : Adoption et promulgation de la loi sur le bail ; des cours d'information et de formation pour les professionnels des institutions financières ; mise en œuvre d'un Bureau d'informations de crédit ;

- (iv) Permis de construction : Adoption du nouveau code d'urbanisme qui a réduit les procédures, le coût et la durée de l'octroi de permis ;
- (v) Exécution des contrats : Mise en place de la cour d'arbitrage et de médiation des Comores (CACOM) pour faciliter le règlement des différends commerciaux ; et
- (vi) Commerce transfrontalier : Travaux en cours pour la simplification des procédures d'importation et d'exportation (réduction du nombre des étapes et de la durée).

En plus de la simplification réglementaire et avec le soutien de la SFI, un comité de pilotage et des sous-comités pour un dialogue public-privé structuré autour des indicateurs de *Doing Business* ont été créés, ainsi que deux registres du commerce « à guichet unique », un cadre de crédit-bail et un cadre alternatif de règlement des différends. Une étude (conjointement avec la Banque de France) est en cours pour la création d'un bureau d'information de crédit. Une nouvelle loi sur la concurrence est en cours d'adoption et divers nouveaux codes ont été adoptés (tourisme, urbanisme, etc.) Les progrès récents dans les classements de *Doing Business* (une amélioration de 10 points dans le classement pour démarrer une entreprise) sont le résultat de ces efforts. Cependant, les progrès réalisés sont pour la plupart formels, et la mise en œuvre complète reste une priorité dans l'avenir.

**Bien que l'ANPI ait progressé dans la mise en œuvre de son programme ambitieux, la faiblesse des ressources de base, y compris l'absence d'un budget suffisant et stable, a limité son efficacité.** Outre le travail avec la SFI, l'ANPI rapporte<sup>11</sup> que 231 entreprises bénéficient des dispositions du code des investissements et couvrent un très large éventail de secteurs dans les trois îles. L'ANPI a, en outre, soutenu la création d'environ 1 000 micro-entreprises. À l'avenir, des préoccupations existent quant à la capacité de soutenir et à intensifier les efforts de l'ANPI, parce que les ressources sont limitées, et la dépendance par rapport au budget n'est pas susceptible d'être durable. L'ANPI ne dispose pas d'autres sources de revenus, étant donné la gratuité des services qu'elle fournit. Compte tenu de l'ampleur du mandat de l'institution, les efforts pour améliorer sa base de ressources techniques et financières sont en ordre. En outre, en s'appuyant sur l'expérience naissante dans le pays, ainsi que sur la vaste expérience dans le monde entier, il convient de passer en revue la répartition des mandats et des responsabilités dans les domaines de la promotion des investissements, l'amélioration de l'environnement des affaires, le dialogue avec le secteur privé pour identifier les contraintes et de faciliter l'engagement de nouveaux points à l'ordre du jour, tels que les engagements dans des partenariats public-privé.

**Comme les Notes de politique complémentaires l'indiquent, le gouvernement a lancé, ou est, sur le point de lancer des initiatives importantes en matière d'énergie, de télécommunications et de ports.** Un investisseur français a été engagé sur un contrat de gestion du port de Moroni ; 2014 est susceptible de voir l'ouverture du secteur des télécommunications et, éventuellement, de la privatisation de l'opérateur principal de télécommunications ; et un calendrier a été fixé pour améliorer la performance des principaux services publics d'énergie comme base d'une réforme plus large du secteur de l'énergie à moyen terme. Il reste la nécessité d'un engagement plus fort et d'efforts pour améliorer la performance économique des entreprises publiques par la commercialisation et la pleine exposition à la discipline des forces du marché et la concurrence du secteur privé national et étranger.

---

<sup>11</sup> Agence nationale pour la promotion des investissements : « Rapport de 3 années d'activités 2010-2013 ».



**Le gouvernement a commencé à travailler sur la définition des conditions de fourniture de compétences adéquates, avec le soutien de l'UE.** Un programme de soutien de la formation professionnelle signé en mars 2010 entre l'Union européenne (UE) et l'Union des Comores (UC) vise à améliorer l'employabilité des bénéficiaires et la fonctionnalité du système de formation professionnelle afin de mieux répondre aux besoins locaux en termes de ressources humaines. Le projet de formation professionnelle est mis en œuvre sous la supervision du ministère de la Formation professionnelle et cible les demandeurs d'emploi, en particulier les jeunes qui manquent de compétences professionnelles ou qui ont abandonné le système scolaire ou même ceux qui n'ont jamais fréquenté l'école. Les adultes qui cherchent activement à acquérir de nouvelles compétences pour améliorer leur situation professionnelle et en particulier ceux qui travaillent dans le secteur informel bénéficient également du projet.

**Des efforts sont en cours pour encourager le développement de l'entrepreneuriat.** L'Union de la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture (UCCIA) est l'interface entre le secteur privé et le gouvernement ; il est conçu pour aider les entreprises avec leurs besoins spécifiques à chaque étape du développement de l'entreprise. L'UCCIA, avec un soutien du système de financement de PME financé par le Koweït de 3 millions USD (AMIE) pour l'agro-industrie et la pêche, et les MECK financés par le Qatar (et de manière latente avec des partenaires de développement supplémentaires, par exemple, la BAD), a récemment lancé un programme intéressant et ambitieux pour soutenir les entreprises nouvellement créées de MPME (voir Encadré 4).

#### **Encadré 4 : *Dare to undertake* – Oser entreprendre<sup>12</sup>**

La première liste restreinte des participants au concours « Osez entreprendre » a été publiée par la Chambre de commerce et d'industrie de Ndzuwani (CCIA) en août dernier. Sur les 167 projets liés à la création d'entreprises qui ont été soumis au comité de sélection, 75 ont été retenus, tandis que 92 ont été rejetés pour ne pas avoir répondu aux critères requis. Parmi ces projets présélectionnés, 20 ont trait à l'agriculture, 18 à la pêche, 17 au bétail, et 6 aux nouvelles technologies. En outre, le tourisme et la restauration en ont cinq, la distillerie en a quatre, deux sont dans l'artisanat et les trois autres dans la prestation de services.

Cependant, le concept sous-tendant ce programme innovateur a besoin d'autres vérifications, avec l'aide d'experts internationaux, afin de déterminer le bien-fondé de sa mise à l'échelle et les conditions y afférentes (par exemple, les « entraîneurs » affectés à l'encadrement de l'entrepreneuriat sont des gens d'affaires locaux qui endossent ces rôles avec leur responsabilité juridique personnelle, ont eux-mêmes besoin d'encadrement, et peuvent aussi être confrontés en aval à des questions de conflits d'intérêts). Par ailleurs, la MECK et l'AMIE, qui fournissent toutes les deux une aide financière par le biais de petits prêts, ont des besoins potentiels d'assistance technique dans l'administration des fonds de crédit aux MPME. « Oser Entreprendre » et ces deux établissements de crédit recevront de l'appui technique de la BAD à partir de 2014.

**Les Comores sont maintenant membre de l'Agence multilatérale de garantie d'investissement (MIGA).** Cela reflète l'amélioration de l'environnement des affaires qui, cependant, reste encore fortement à risque pour les investisseurs. En 2013, les Comores sont devenues admissibles et ont pu adhérer à la MIGA, étant ainsi en mesure d'offrir aux investisseurs une protection contre les risques politiques. Les Comores sont membres de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique depuis 2005, un système de mise en œuvre des affaires et des institutions, adopté par dix-sept nations de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale.

---

<sup>12</sup> <http://www.uccia-comores.com/>

## V. Recommandations

**Les initiatives juridiques et les mesures préliminaires sur le terrain à l'appui du développement du secteur privé ont jeté les bases pour les entreprises plus ambitieuses qui peuvent être intégrées comme un élément central du prochain DSRP.** Au cœur de cette stratégie, il devrait y avoir des efforts concertés, gérés par des professionnels pour attirer les investissements internationaux et encourager l'entrepreneuriat local. Ces efforts pourraient cibler le soutien à la maximisation du potentiel existant de l'économie (pêche, agroalimentaire, services, etc.), tout en élargissant progressivement l'attention sur les possibilités émergentes (construction, TIC, etc.). Ce faisant, il est nécessaire que le gouvernement tienne compte de la capacité de création d'emplois de ces efforts et examine dans quelle mesure les programmes spéciaux d'emploi sont nécessaires, au cours de la période où l'économie est encore en train de décoller.

**Puisque le programme est vaste, il est important de se concentrer sur les interventions prioritaires qui peuvent avoir un impact à court et à moyen terme, tout en créant la base des efforts soutenus à long terme.** Précisément, l'ampleur des facteurs de blocage de l'activité économique est telle que leur élimination peut avoir un grand impact sur la croissance et l'emploi. Toutefois, étant donné les informations limitées, il est nécessaire de suivre l'impact de ces initiatives de manière à ajuster les programmes et les priorités et de laisser tomber les programmes qui ne donnent pas les résultats escomptés. Les recommandations présentées ici complètent, mais ne reproduisent pas les recommandations présentées dans les autres notes de politique. L'accent est mis sur la construction d'un secteur privé formel avec le soutien des investissements directs étrangers et l'entretien du secteur privé national, initialement formé essentiellement par les petites et moyennes entreprises. La réalisation de ces objectifs nécessitera un profond changement dans le rôle de l'État avec moins d'intrusion, d'une part, et plus d'efficacité dans le soutien, d'autre part. Pour se concentrer sur la réforme prévue, cette note de politique recommande l'attention sur trois grands objectifs.

- i. Construction d'un dialogue et partenariat public-privé dépourvu de lien de dépendance mais fort.** Avec à la fois un manque de capacités des secteurs public et privé et la confrontation à un énorme programme, la relation entre les deux doit être soigneusement centrée autour du dialogue et de la coopération, sans permettre l'accaparement de l'État par des intérêts particuliers. Puisqu'il faudra du temps pour développer un terrain de jeu uniforme et équitable moderne, les partenariats public-privé (PPP) peuvent être un outil puissant pour mobiliser le secteur privé afin de compléter les efforts du gouvernement, apporter les compétences et les finances nécessaires aux domaines prioritaires. La communauté internationale peut apporter une contribution importante en soutenant le gouvernement pour renforcer sa capacité à gérer les PPP, identifier les opportunités, canaliser les investisseurs de qualité, contrôler la conformité et aider à éviter les offres potentiellement négatives qui peuvent affecter gravement la crédibilité de ces efforts. L'adhésion à MIGA offre la possibilité d'assurer le risque politique. Plus largement, un dialogue constant entre les secteurs public et privé servira à identifier les domaines prioritaires d'attention et à établir des mécanismes de responsabilisation pour les agents publics et privés.
- ii. Promouvoir l'entrepreneuriat :** Le développement d'un secteur privé dynamique nécessite un encouragement actif ainsi qu'une amélioration du climat d'investissement général. Les priorités essentielles, ici, achèvent le travail que l'ANPI et les services

consultatifs de la SFI ont entrepris sur la rationalisation de la réglementation des affaires, et la dynamisation de la compétitivité des entreprises privées des Comores en renforçant leur accès à des financements de plus long terme, moins onéreux, ainsi qu'à des services de développement d'entreprises, en particulier pour développer les chaînes de valeur dans les industries à potentiel de croissance (agriculture/agro-alimentaires, tourisme, pêche, services liés aux TIC, etc.). Le gouvernement et les donateurs peuvent encourager et soutenir l'entrepreneuriat à travers des programmes pilotes de démonstration et des mécanismes spéciaux de financement soutenus par une assistance technique.

- iii. **Mise à disposition de compétences pour le développement** : La priorité à court terme doit consister à mener correctement et dans les délais, les engagements actuels sur les compétences (par exemple, avec l'Union européenne) et en tirer les leçons pertinentes pour des mises à l'échelle potentielles. La vision sur le long terme devrait se baser sur un ensemble d'institutions pour le développement des compétences qui sont bien synchronisées avec les besoins du marché et qui favorisent l'Entrepreneuriat.

a. **À court terme**

*Élaboration d'un dialogue et partenariat public-privé dépourvu de lien de dépendance mais fort*

- **Mettre en place une série de partenariats public-privé (PPP) dans les infrastructures et d'autres secteurs.** Mener une étude exploratoire par des experts chargés d'élaborer une liste de projets de PPP potentiellement viables et attrayants, en identifiant la situation économique et les conditions préalables nécessaires pour qu'ils puissent être appliqués de manière réaliste. Pour soutenir l'effort, le gouvernement pourrait mettre en place un *Project Development Facility (PDF)* équipé d'une capacité technique appropriée pour aider l'ANPI avec la préparation, l'évaluation et la présentation de projets d'investissement. Cette unité travaillera en coordination avec le ministère des Finances et les autres partenaires concernés.
- **Soutenir l'ANPI dans l'affûtage d'une stratégie de promotion de l'investissement.** Un examen des procédures opérationnelles et du cadre institutionnel de l'ANPI devrait être mené pour identifier les domaines de développement des capacités afin de mieux s'acquitter de son mandat, ainsi que d'augmenter sa base de ressources et sa capacité à préparer et promouvoir des projets d'investissement viables. L'ANPI devrait également être équipé pour renforcer le dialogue public-privé et la formation d'une coalition pour identifier les opportunités et les goulets d'étranglement visibles pour le développement du secteur privé. L'ANPI pourrait entreprendre une campagne de communication pour assurer la compréhension et le soutien généralisés des réformes de développement du secteur privé, y compris par exemple, les révisions dans le code fiscal, les politiques de concurrence, les politiques de prêts bancaires et de nouvelles offres, etc.

*Promotion de l'entrepreneuriat*

- **Concentrer les interventions ciblées sur le déblocage du potentiel des secteurs prometteurs de l'économie.** Les notes de politique sur l'agriculture, la pêche, le tourisme et les TIC proposent des interventions à court terme axées sur l'exploitation

du potentiel de ces secteurs et la création de synergies entre les secteurs. En outre, le secteur de la construction pourrait bénéficier d'un examen rapide pour identifier les actions prioritaires afin de favoriser son développement et guider ce secteur émergent à se conformer au code publié récemment sur le développement urbain. La création d'emplois devrait être suivie pour juger si les programmes d'emploi d'urgence sont nécessaires.

- **Mettre en œuvre le programme pour simplifier la réglementation et améliorer l'environnement des affaires.** En ligne avec les résultats obtenus grâce à l'appui consultatif de la SFI dans l'amélioration de l'environnement des affaires, poursuivre le renforcement des capacités institutionnelles des ministères des secteurs concernés (industrie, commerce, pêche et tourisme). Le programme actuel pourrait être réduit, si nécessaire, pour se concentrer sur les priorités les plus critiques tels que l'ouverture d'une entreprise, l'accès au financement et les règlements d'exportation/importation.
- **Encourager et soutenir l'entrepreneuriat par des programmes pilotes de démonstration et des installations spéciales de financements soutenus par une assistance technique.** Il existe différents projets potentiels qui peuvent être lancés, y compris l'intensification des concours de business plans. Dans le cadre de l'effort de promouvoir le soutien de la diaspora, un programme peut être conçu reliant la diaspora aux entrepreneurs démarrant une entreprise. L'expérience internationale montre que les entrepreneurs connaissent des taux de mortalité élevés de la création de l'entreprise au seuil de rentabilité à cause d'un manque de financement et de savoir-faire. La diaspora peut aider à combler l'écart. Certaines régions ont déjà conçu ces programmes avec un large soutien des bailleurs de fonds ; le Programme d'entrepreneuriat pour l'innovation dans les Caraïbes (EPIC) en est un exemple. Les pilotes peuvent aussi être conçus autour des initiatives de développement communautaire, par exemple sous le FADC, (voir la note de politique sur la protection sociale), qui fournissent des indications précieuses sur les profils de compétences spécifiques pour lesquels la demande existe, qui peuvent être appliquées de manière efficace au développement économique, et qui fournissent également une bonne base de travailleurs formés et expérimentés qui pourraient être encouragés et aidés à appliquer leurs nouvelles compétences à la promotion de l'entrepreneuriat formel au-delà de leur communauté locale immédiate. Il y a aussi des expériences positives avec les pilotes qui soutiennent les jeunes entrepreneurs avec des transferts qui permettent alors de financer le démarrage et l'acquisition de compétences. La Banque mondiale pourrait aider à articuler ces idées et soutenir l'appui d'autres partenaires de développement.

#### *Mise à disposition des compétences pour le développement*

- **Tirer des leçons des efforts actuels visant à améliorer la mise à disposition des compétences et à répondre aux lacunes en matière de compétences.** Effectuer correctement et dans les délais prévus, les engagements actuels sur les compétences (par exemple avec l'Union européenne), dont on peut tirer des leçons pertinentes pour des potentielles mises à échelles. Le gouvernement voudra peut-être envisager d'élaborer autour des initiatives en cours sur le terrain et impliquer d'autres partenaires pour compléter et élargir les programmes pour soutenir le travail d'analyse (voir les lacunes, ci-dessous). Une surveillance attentive du marché du travail devrait

aider à identifier les besoins en compétences que le système en place ne peut pas satisfaire et mettre en place des mesures correctives au besoin.

## **b. À moyen-terme**

### **Élaboration d'un dialogue et partenariat public-privé dépourvu de lien de dépendance mais fort**

- **Examiner et réviser en conséquence l'alignement des mandats institutionnels et des mécanismes de responsabilisation pour la définition et la mise en œuvre des politiques de développement du secteur privé.** En s'appuyant sur l'examen du mandat de l'ANPI, les options d'extension de sa capacité, l'expérience d'autres pays dans la promotion des investissements et l'amélioration de l'environnement des affaires, le gouvernement doit clarifier et organiser selon les meilleures pratiques l'allocation des mandats et des responsabilités en matière de promotion du développement du secteur privé.
- **Aller de l'avant avec la mise en œuvre de la feuille de route des PPP.** Avec la mise en place de la feuille de route des PPP, il y aura une plus grande clarté sur le type potentiel de PPP par type, secteur et taille. Cette clarté aidera les autorités à confier des tâches pour l'exécution des projets, ainsi que pour établir les priorités parmi les options.
- **Avancer une stratégie pour poursuivre la réforme des entreprises publiques.** A court terme, le gouvernement se concentre sur les entreprises liées à l'énergie et aux télécommunications, mais, à plus long terme, il doit continuer à améliorer la performance et la compétitivité des entreprises appartenant à l'État grâce à une meilleure gestion de l'actif de l'État, une gouvernance d'entreprise, la commercialisation et la qualité des services. Au besoin, il devrait recourir à des contrats de gestion pour mettre en place des équipes de gestion de qualité à partir du secteur privé.

### ***Promotion de l'Entrepreneuriat***

- **Lancement d'une démonstration en temps réel de la mise en place d'un système d'incubateur de PME.** Le gouvernement avec l'aide des partenaires au développement pourrait mettre en place une zone industrielle (ZI) pour aider les nouveaux entrepreneurs et les investisseurs, certains issus du programme « Oser Entreprendre », d'autres du concours de plan d'actions, et d'autres projets pilotes, afin de générer la croissance des entreprises avec la relance de la création d'emplois sur une période déterminée. L'investissement dans la ZI pourrait être imminent avec des ex-travailleurs de Comores Telecom qui reçoivent des indemnités de licenciement exceptionnelles, et la diaspora. La ZI représenterait un laboratoire vivant dans lequel on pourrait développer des compétences sur mesure, y compris avec des centres de formation qui pourraient être financés par les envois de fonds, et promulguer des programmes de compétence fiscale/financière ; cependant, sa principale valeur à long terme serait de dynamiser les jeunes et de répandre la conviction que le secteur privé est un futur moteur de croissance aux Comores. C'est un domaine où les échanges Sud-Sud seraient utiles et, par extension, la possibilité d'établir des programmes formels de « jumelage » ou d'apprentissage par les pairs avec des exemples d'économie insulaire plus avancée, telles que Maurice.

- **Engager des réformes réglementaires du secteur financier conformes aux conclusions et recommandations issues des travaux entrepris pour identifier les lacunes critiques existantes.** Sur la base de l'examen analytique du secteur financier et de l'identification des principales lacunes qui nécessitent une attention pour améliorer la contribution du secteur financier à générer des investissements, il sera nécessaire de préparer et d'approuver les règlements nécessaires.

#### *Mise à disposition des compétences pour le développement*

- **Mettre à l'échelle les initiatives actuelles pour fournir les compétences nécessaires sur la base des conclusions et recommandations issues des travaux analytiques menés par d'autres secteurs, et qui émanent de programmes de développement communautaire, tels que FADC.** La poursuite de l'ordre du jour à court terme sur le développement des compétences devrait conduire à l'institutionnalisation progressive d'une plus grande synchronisation entre l'évolution du marché et l'offre de compétences. Les organismes publics ou privés peuvent fournir ces compétences, mais un cadre institutionnel adéquat et moderne devrait être en place pour garantir que les compétences fournies répondent aux normes de qualité de base. Sur le long terme, un lien fort entre le système éducatif de base et la fourniture de compétences pour le marché devrait réduire l'incidence de la population n'ayant pas les compétences cognitives de base pour fonctionner dans une économie de marché moderne. En affinant la capacité d'offrir des compétences, l'accent devrait être mis sur les compétences complémentaires à la promotion de la capacité entrepreneuriale et ses services de soutien.

#### **VI. Lacunes : analytiques et/ou techniques**

Des lacunes considérables en matière d'information et d'analyse doivent être comblées afin de mieux orienter les politiques et encadrer l'action des domaines potentiels par le gouvernement et l'assistance de la communauté internationale. Cette collecte de données et d'analyse peut être réalisée tout en faisant progresser le programme à court terme, qui repose sur des approches mises à l'épreuve et des travaux déjà en cours.

- **Cartographier le potentiel économique des îles des Comores**, afin de créer un diagnostic du pôle de croissance pour combiner l'attraction d'IDE avec les investissements dans les infrastructures, le développement de compétences et la construction de la compétitivité dans un secteur.
- **Faire un bilan approfondi de la demande en compétences et des institutions actuelles pour identifier les priorités à moyen et long terme.** Les priorités en développement de compétences pour les secteurs majeurs où la croissance de l'emploi est réalisable à court terme. Cela se concentrera sur les secteurs traditionnels (agriculture, pêche), les secteurs émergents (tourisme, TIC et services professionnels associés, et construction), ainsi que sur les liens de jumelage avec les grandes entreprises multinationales ayant des intérêts aux Comores. L'analyse examinera les besoins actuels et futurs en main-d'œuvre qualifiée sur l'hypothèse de liens et de chaînes de valeur étendus dans ces secteurs. Des groupes de discussion avec certaines des principales entreprises pourraient contribuer à une grande partie des connaissances initiales sur les obstacles à la croissance liés aux compétences, ainsi que sur les possibilités de poursuivre une analyse plus approfondie. La même analyse pourrait

examiner l'adéquation des arrangements institutionnels actuels pour le développement des compétences et sa complémentarité avec le système éducatif.

- **Faire un inventaire des questions de réglementation dans le secteur financier, nécessaire pour débloquer le potentiel du secteur à contribuer à la croissance économique.** L'attention initiale peut être placée sur la facilitation des envois de fonds, en créant la base d'un financement sain des activités de construction, de répondre aux besoins pressants en agriculture, et la facilitation de l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises, y compris les entreprises nouvellement créées. Dans le cadre de cet exercice, une étude pourrait examiner les pratiques de prêts bancaires actuelles pour comprendre comment les taux d'intérêt actuels sont déterminés et quels sont les obstacles actuels aux prêts, mis à part les risques pour l'environnement, en se concentrant sur les opportunités spécifiques abandonnées à cause de questions restées en suspens qui doivent être résolues pour débloquer des prêts (par exemple, le litige des arriérés de dettes entre BIC et le gouvernement relatif à la filière de la vanille, qui le décourage d'accorder de nouveaux prêts à cette importante filière). Enfin, l'analyse pourrait évaluer les niveaux et taux d'épargne dans les réseaux de micro-finance (MECK, Sandouk) pour leur potentiel à maximiser les investissements pour contribuer au développement, à la réduction de la pauvreté dans les zones où les réseaux de micro-finance sont actifs.
- **Développer une bonne compréhension du paysage des entreprises publiques pour soutenir l'élargissement des efforts de réforme.** Les questions qui peuvent être abordées comprennent l'analyse de la dette en fonction du type (par exemple, aux travailleurs, aux fonds de pension, aux fournisseurs, aux banques et également aux dettes croisées entre les uns et les autres) ; les avoirs financiers et la solvabilité globale, par le biais d'aperçus de leur performance de flux de trésorerie, les besoins en investissement, et la productivité de la main-d'œuvre et du capital. L'évaluation pourrait également développer des options avancées, notamment la privatisation, le contrat de gestion, etc.

# LIBÉRALISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION POUR ACCÉLÉRER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

## I. Situation actuelle du secteur des TIC

L'Union des Comores, en tant que petit État archipel à ressources naturelles limitées, doit s'appuyer sur les échanges commerciaux et les communications pour son développement économique. Malheureusement, le pays a bénéficié – c'est à peine, s'il l'a fait – de la révolution des Technologies de l'information et de la communication (TIC) qui génère des taux de croissance plus élevés ailleurs dans le continent africain (Banque mondiale/Banque africaine de développement, 2012). C'est en partie dû au fait qu'il s'agit d'un marché relativement petit, isolé et d'intérêt limité pour les investisseurs internationaux. Mais c'est aussi le résultat de l'héritage des politiques du gouvernement précédent et du manque de réglementation qui a, jusqu'ici, retardé la réforme et limité le rôle du secteur privé. Le gouvernement s'est engagé dans un processus de réforme du secteur depuis le milieu des années 2000, qui pourrait, une fois mis en œuvre, soutenir considérablement l'économie comorienne et contribuer au développement du pays. Cependant des défis restent à venir, et ce chapitre propose un certain nombre de recommandations pour relever ces défis (voir Tableau 2). De façon générale, ces défis s'inscrivent dans trois catégories : d'abord, la libéralisation des marchés et l'introduction de la concurrence et la participation du secteur privé, ensuite, la réponse aux contraintes de l'offre liés à l'engorgement d'un seul câble international et, enfin, l'exigence de la demande pour augmenter la capacité d'absorption, notamment pour les services Internet à haut débit.

L'Union des Comores est l'un des seuls pays aujourd'hui dans le monde qui conserve encore un monopole d'État sur le secteur des opérations des télécommunications<sup>13</sup>. Comores Telecom (CT) détient le monopole dans la téléphonie des lignes fixes et mobiles, et agit comme le seul fournisseur de services Internet (FSI). La contribution du secteur des TIC au PIB des Comores est de seulement 1 %, ce qui n'est rien en comparaison avec le reste de la région africaine qui est en moyenne d'environ 4 % (Banque mondiale/Banque africaine de développement, 2012), et qui s'élève à 7 % au Kenya, où il a représenté environ un quart de la croissance du PIB depuis 2000 (Banque mondiale, 2010).

Quoique la CT ait construit un réseau étendu au fil des ans, couvrant la plupart des villes et villages du pays, il reste encore de nombreux défis qui entravent la croissance future du secteur des TIC et l'accès aux services pour la majorité de la population comorienne. Cette section présente un résumé de la situation actuelle du secteur, ainsi que les défis à venir.

### a. Communications mobiles

Bien que le taux de pénétration de la téléphonie mobile des Comores ait plus que triplé au cours des dernières années (de 10 % en 2007 à 32 % en 2012), il reste très faible, et a pris du retard par rapport aux autres pays d'Afrique sub-saharienne et aux économies de référence (Figure 4 et Encadré 5). Par exemple, le PIB par habitant du Kenya (862 USD) est similaire à celui des Comores (831 USD), mais le taux de pénétration du mobile au Kenya, de 72

---

<sup>13</sup> Les seuls autres pays qui ont maintenu un monopole complet d'État sur les services de télécommunication sont Djibouti et l'Éthiopie, et une poignée de micro-États avec une population en dessous de 125 000 tels que les îles Marshall, la Micronésie, Nauru et Tuvalu.



abonnés au téléphone mobile pour 100 habitants en 2012, est deux fois le niveau de celui des Comores qui est de 32 abonnés au téléphone mobile pour 100 habitants. L'une des raisons tient au fait que la pénétration du mobile au Kenya a été alimentée par des pressions concurrentielles pendant plus d'une décennie et par un processus de privatisation. En conséquence, une grande partie de la population a profité des services de télécommunications qui étaient devenus plus abordables. Selon le rapport de 2012 de l'Union internationale des télécommunications (UIT) intitulé *Mesurer la société de l'information*, le prix d'un panier mensuel de services mobiles<sup>14</sup> au Kenya était de 4,5 USD en 2012, ce qui correspondait à 6,7 % du PNB par habitant du pays. En revanche, le même panier de services mobiles aux Comores coûtait 13,5 USD en 2012, ce qui correspondait à 21,6 % du PNB par habitant du pays.

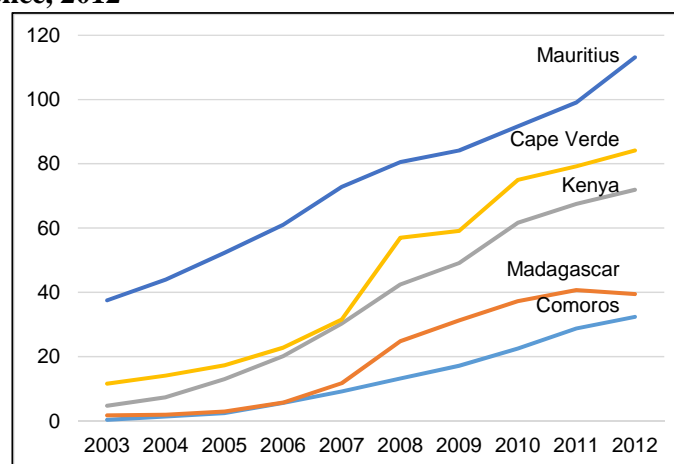
## b. Téléphonie fixe

Comme dans d'autres pays, le nombre total de lignes téléphoniques fixes aux Comores a diminué ces dernières années, passant de plus de 30 000 abonnements en 2009 à 24 000 en 2012 (*TeleGeography*, 2013). Bien que cela soit plus que compensé par la croissance dans les téléphones mobiles, cela signifie que la plateforme pour la croissance future du haut débit fixe est en baisse. Le prix d'un panier de tarifs de téléphonie fixe est équivalent à 16 % du PNB par habitant aux Comores, ce qui le place au 25<sup>e</sup> rang sur les 39 pays africains dans le classement (UIT, 2012).

**Figure 4 : Abonnements au téléphone mobile pour 100 habitants dans les économies de référence, 2012**

	Population (millions)	PIB par habitant (USD)
Comores	0,7	831
Madagascar	22,3	447
Kenya	43,4	862
Cap-Vert	0,5	3 838
Maurice	1,3	8 124

Source: Banque mondiale, *Indicateurs de développement dans le monde*, 2012, et *ITU World Telecommunication*/ Base de données des indicateurs des TIC.



<sup>14</sup> Utilisation du panier de faible utilisation des communications mobiles selon l'OCDE.

### **Encadré 5 : Comment les Comores se comparent-elles avec les économies de référence?**

Un certain nombre d'économies africaines ont été identifiées, en fonction de leur situation géographique ou d'un ensemble similaire de circonstances. Elles ont toutes eu plus de succès dans le développement de leurs secteurs des TIC que les Comores (voir Figure 13.1).

- **Le Cap Vert** a privatisé son opérateur national, CVTelecom, en 1995 et libéralisé le secteur avec l'introduction d'un deuxième opérateur, Unitel T + Telecommunicacoes. Dès lors, le secteur s'est amélioré en qualité, infrastructures et tarifs atteignant un taux de pénétration de téléphonie mobile de 84 pour 100 habitants en 2012 par rapport à 12 en 2003 et un taux de pénétration d'Internet de 35 par 100 habitants en 2012 par rapport à 4 en 2003 (Banque mondiale, 2013) :
- **Le Kenya** a connu une dynamisation de son secteur des télécommunications depuis l'arrivée de nouveaux câbles sous-marins à la fin des années 2000 et apparaît maintenant comme modèle régional du rôle des TIC, en partie grâce au service mobile de transfert d'argent MPESA. MPESA a créé plus de 70 000 emplois et on estime qu'un montant équivalent à plus de 20 % du PIB du Kenya est coté sur MPESA sur une base annuelle (Safaricom, 2013). Comme dans le cas des Comores, l'IFC a aidé à un appel d'offres pour la vente de 51 % de son opérateur public, Telkom Kenya Limited, avec Orange comme investisseur stratégique.
- **Madagascar** est un des voisins des Comores et un partenaire dans le projet de câbles à fibres optiques sous-marins FLY-LION3. Même si Madagascar a un PIB par habitant inférieur à celui des Comores, son taux de pénétration du mobile est en réalité plus élevé, grâce à son marché concurrentiel (voir Figure 13.1). Orange Madagascar et Telma, l'ancien titulaire Malagasy, ont déjà introduit des services commerciaux de troisième génération et sont également des investisseurs stratégiques dans le projet FLY-LION3.
- **Maurice** est un autre État insulaire, avec une population légèrement supérieure à celle des Comores, confronté à des problèmes d'isolement similaires. Toutefois, il a privatisé et libéralisé son secteur des télécommunications dans les années 1990 et son économie a, par la suite, bénéficié de ces mesures. Le secteur des TIC est désormais le troisième pilier de l'économie, après la canne à sucre et les services financiers, avec une contribution au PIB de 6,4 % en 2012 issus de près de 300 entreprises et créant environ 15 000 emplois (TeleGeography, 2013).

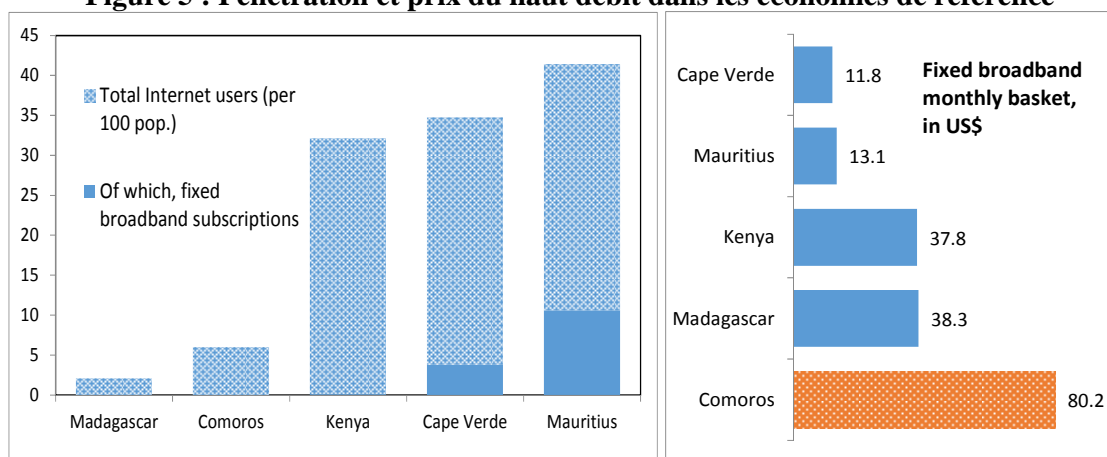
#### **c. Pénétration du haut débit**

La performance relative des Comores en Internet de haut débit est pire encore que celle des services à bande étroite. Dans ses comptes de 2011, seuls 3,2 % des recettes des CT provenaient de services d'Internet. Cela signifie qu'il est presque entièrement dépendant des communications vocales, ce qui représente un secteur du marché subissant une baisse des revenus dans le monde entier. La future croissance des recettes de CT dépendra de sa capacité à accroître sa part du marché de haut débit, sur les plates-formes tant fixes que mobiles. Le taux des usagers d'Internet pour 100 habitants était de 5,9 en 2012, ce qui reste faible par rapport aux pays de référence tels que le Cap Vert (34,7) ou Maurice (41,4) qui sont également confrontés à l'isolement géographique. Par ailleurs, les services mobiles de haut débit, sur la base des technologies de troisième génération (3G), n'ont été lancés que récemment. La moyenne de pénétration au haut débit à l'échelle de l'Afrique de 0,5 abonnés pour 100 habitants – qui devrait augmenter à mesure que quelques pays connaissent l'adoption généralisée dans les prochaines années – demeure encore beaucoup plus élevée que le taux des Comores qui est de 0,03 abonnés pour 100 habitants (voir Figure 5).

La raison de cette différence est due à la cherté des services haut débit aux Comores, à la fois en termes de connectivité internationale (de gros) et de prix d'abonnement de l'utilisateur (de détail). Le prix de gros payé par les Comores est de 5 500 USD pour un circuit E1 ou de 2 750 USD par mois et par mégabit par seconde (Mbit/s). Par comparaison, le prix au Kenya peut être aussi bas que 120 dollars par mois et par Mbit/s sur un circuit STM-1 (*Balancing Act*). Les prix de détail du haut débit fixe aux Comores sont également parmi les plus chers au

monde. Les Comores se classent au 31<sup>e</sup> rang sur 39 pays africains dans le classement de l'UIT du panier de prix haut débit fixe (UIT, 2012). La valeur du panier (exprimé en pourcentage du PIB par habitant) était de 128,3 % aux Comores, par rapport à seulement 4,3 % au Cap Vert. Le panier de haut débit fixe des Comores coûtait 80,20 USD par mois en 2012, ce qui est également bien au-dessus du coût dans d'autres économies d'Afrique sub-saharienne. Tels qu'ils sont, les services de haut débit ne sont pas accessibles à la plupart de la population comorienne, y compris les petites entreprises. Les tarifs élevés encouragent également les usagers à contourner les services de CT en utilisant, par exemple, des terminaux satellites à très petite ouverture (VSAT), ou en utilisant les services vocaux sur protocole Internet (VoIP) tels que Skype, dont aucun d'entre eux n'est strictement légal aux Comores.

**Figure 5 : Pénétration et prix du haut débit dans les économies de référence**



Remarque : Les prix sont en USD et reflètent le prix mensuel d'un panier de services de haut débit fixes.  
Source : UIT, 2012. Mesurer la société de l'information.

Alors qu'une partie de la disparité des prix est due à l'absence d'économies aux Comores, le plus grand facteur de différenciation reste le niveau de la concurrence. Le Kenya, par exemple, dispose de quatre circuits sous-marins internationaux (EASSy, TEAMS, SEACOM et LION-2), alors que les Comores ne dispose que d'un seul (EASSy).

## II. Politique et réglementation de Comores Telecom

L'Office des postes et télécommunications a été créé en 1981. Il était géré par la Société nationale des postes et télécommunications (SNPT) jusqu'en 2004 quand un décret a divisé les activités entre deux sociétés nationales : la Société nationale des postes

### Encadré 6 : Twama Telecom

Le lancement d'un deuxième opérateur de téléphonie mobile en 2007 a été considéré comme une décision stratégique pour introduire la concurrence dans le secteur des TIC. Twama Telecom a obtenu une licence (sans être soumis à un appel d'offres) en contrepartie d'un engagement de construire quatre ports de plaisance et de la fourniture de trois embarcations rapides pour établir un service quotidien à destination de chaque île de l'Union. Twama a été établi en tant que filiale de Comoro Gulf Holding (CGH) à financement koweïtien qui a d'autres intérêts commerciaux dans les îles (y compris une banque, un ancien hôtel et une grande zone de front de mer à Moroni qui a été allouée pour aménagement), mais qui n'a eu aucune implication préalable perceptible dans le secteur des télécommunications. Le gouvernement des Comores et CGH ont signé un accord pour la concession d'une deuxième licence d'opérateur de télécommunications pour une période de 30 ans. Une période de cinq ans d'exclusivité pour les CT et CGH a également été établie. En 2010, la licence n'avait toujours pas été exploitée, et la redevance n'avait pas été payée, même si l'opérateur était censé avoir été officiellement lancé dans l'année. En février 2011, Twama Telecom a émis un calendrier pour les actions futures, mais a omis d'indiquer ses intentions en ce qui concernait la construction d'une infrastructure portuaire. Le 14 février 2011, l'ANRTIC a donné à Twama Telecom un ultimatum pour s'engager avant le 30 septembre, qui a été prolongé par le ministère. Mais le 23 mars 2012, la licence a été révoquée par l'ANRTIC. A la suite d'un avis juridique selon lequel il n'a pas suivi les procédures appropriées, ANRTIC a écrit à Twama Telecom le 13 août, 2013 en lui donnant un préavis de 30 jours pour l'annulation de son permis pour cause de non-conformité.

(SNPSF) et CT. L'organisme de réglementation, l'Autorité nationale de régulation des technologies d'information et de communication (ANRTIC), a été créé en 2009. Il est théoriquement indépendant du gouvernement et de CT. Cependant, il est financièrement faible parce que CT ne paie pas ses frais de licence en totalité ou en temps voulu.

CT, l'opérateur public, garde son statut de monopole malgré la loi n° 97/004/AF, du 24 juillet 1997, qui a autorisé la libéralisation du secteur. Il y a eu plusieurs tentatives de libéraliser le marché depuis, mais aucune n'a réussi à produire une réforme significative. Par exemple, le 18 septembre 2007, une deuxième licence d'opérateur de télécommunications a été donnée à Twama Telecom. Mais les frais de licence (sous forme de contribution en nature de petites embarcations rapides et de ports de débarquement) n'ont jamais été payés et les opérations n'ont jamais commencé, en partie, à cause du refus de CT d'interconnecter. Le 29 septembre 2010, le ministère des Télécommunications et Vocalpad, une société enregistrée au Royaume-Uni, ont signé un contrat pour l'installation et la gestion d'une passerelle pour appels internationaux, avec une période d'exclusivité de 40 ans. Ce contrat n'a également jamais été mis en œuvre. Enfin, en 2011, un réseau WiMAX (*Worldwide Interoperability for Microwave Access*) a été lancé avec un investissement au moyen d'un joint-venture entre le Qatar et une université locale. Mais à la suite d'un lobbying de CT, ANRTIC a interrompu ses opérations après quelques

#### Encadré 7 : Privatisation de Comores Telecom

semaines de fonctionnement. L'histoire des télécommunications aux Comores est de ce fait caractérisée par ces séries de faux démarrages, et le lobbying réussi de CT pour bloquer toute véritable concurrence, même parmi les services qu'il fournit lui-même (voir Figure 7). La privatisation de la CT, qui est entreprise avec l'aide de SFI, peut répondre à certaines de

Depuis le milieu des années 2000, le gouvernement des Comores s'est engagé à réformer son secteur des télécommunications. Les trois ingrédients majeurs d'une réforme du secteur réussi sont la concurrence du marché, la participation du secteur privé et la réglementation en vigueur. Alors que l'échelonnement approprié des réformes est contesté, il y a peu de doute que, dans le cas des Comores, ces réformes sont là maintenant depuis longtemps. La privatisation de CT a été l'un des déclencheurs du FMI qui a permis au pays d'atteindre le statut PPTE, et ce déclencheur a été atteint avec l'appel à manifestation d'intérêt pour CT en septembre 2012 et la communication, par l'équipe de la SFI qui aide le gouvernement, d'un protocole pour la vente, en décembre 2012. La méthode convenue pour la privatisation a été la vente d'une participation de 51 % des parts à un investisseur stratégique, de 15 % alloués aux investisseurs et aux employés locaux, le gouvernement conservant les 34 % restants de sa valeur. La privatisation, si elle est accompagnée par la concurrence, devrait assurer une meilleure qualité de service ainsi que des tarifs plus compétitifs et abordables. Un plan social pour les employés actuels sera mis en place pour s'assurer que les droits des travailleurs sont respectés conformément aux normes internationales. Ce plan établira, entre autres choses, les conditions de redéploiement, le recyclage et la retraite. Le capital augmenté par la vente de CT contribuera également au financement de projets de développement tels qu'identifiés dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui contribueront au bien-être de la population dans son ensemble. L'injection de nouveaux capitaux, ainsi que le dégraissage des effectifs, devrait rétablir la rentabilité de CT, qui n'a pas cessé de baisser au cours des dernières années. Après une période de pré-qualification début 2013, cinq offres sérieuses ont été faites par des opérateurs de télécommunications d'Europe, d'Afrique et d'Asie. Les soumissionnaires ont été informés que les actifs pour les fibres optiques de CT seraient transférés à un véhicule ad hoc (SPV) – c'est-à-dire Câbles Comores – et que le prix de vente comprendrait une part proportionnelle de Câbles Comores. Cependant, les juristes de SFI ont conseillé qu'une nouvelle loi soit adoptée pour légaliser la vente. Le Parlement n'a pas encore approuvé cette loi à compter du mois de janvier 2014 à cause des inquiétudes sur l'ampleur attendue des pertes d'emplois. Certains retards semblent désormais inévitables dans le processus de privatisation. Toutefois, cela peut permettre l'autorisation d'un deuxième opérateur à une date antérieure si aucune période d'exclusivité n'est nécessaire.

ces questions, même s'il ne s'agit pas d'une condition préalable au financement du nouveau câble par la Banque.

CT est le plus grand employeur dans l'Union, avec quelques 1 159 employés<sup>15</sup>. C'est également le plus grand fournisseur de recettes en devises pour le gouvernement par paiements au titre de règlement dû à la résiliation des accords relatifs aux appels internationaux entrants et aux accords d'itinérance mobile. CT est en sureffectif, avec des collaborateurs directs représentant 0,16 % de la population de l'Union. En revanche, la moyenne africaine est de seulement 0,12 % de la population du pays (SFI, 2012). Sa productivité est faible comparée aux opérateurs dans les pays de référence, et restera encore moins efficace même après la mise en œuvre du plan (voir

**Figure 6**, graphique de gauche). Elle a subi de grands investissements entre 2008 et 2011, entre autres, afin d'élargir son réseau mobile et la connexion au réseau international de câbles sous-marins, EASSy (Système sous-marin d'Afrique de l'Est). Cette connexion a été rendue opérationnelle commercialement à la fin du mois de mai 2011. En outre, l'opérateur a investi dans un câble de fibre optique sous-marin reliant les trois îles principales de l'Union. Ces investissements ont été faits sur la base d'un prêt garanti contre les paiements de règlement futurs issus de France Telecom/Orange, la principale source des appels internationaux entrant<sup>16</sup>. Ces investissements ont permis à CT d'augmenter la gamme de services offerts, d'étendre sa couverture et d'améliorer la qualité des services dans certains domaines. Des problèmes demeurent, cependant, en termes de manque d'infrastructures et de prix exorbitants. La privatisation de l'opérateur et la libéralisation du marché pourraient revitaliser le secteur TIC mais cela n'est pas très apprécié politiquement, à cause des pertes d'emplois à court terme<sup>17</sup>. Cependant, l'analyse préliminaire montre que l'effet net de la réforme du marché est susceptible d'être positif à long terme. En effet, on estime à près de 1 900 nouveaux emplois nets directement susceptibles d'être créés dans le secteur des TIC entre 2013 et 2017. De plus, on anticipe la création d'emplois indirects dans des domaines tels que le développement de logiciels (voir

**Figure 6**, graphique de droite).

### III. Questions majeures

Le secteur des services est un contributeur majeur au PIB et à l'emploi dans la plupart des pays en développement, servant d'apports essentiels à la production de biens et services et fournissant des services publics à la population. Le secteur des TIC dans l'Union des Comores pourrait, de ce fait, constituer un important moteur de croissance pour le pays. Les télécommunications peuvent faciliter les transactions en fournissant de l'accès au financement pour les investissements, et servir d'apports essentiels pour de nombreuses autres entreprises. Non seulement ces services sont importants pour l'économie, mais ils ont aussi un impact direct sur le développement social, notamment dans les services de la santé et de l'éducation, par exemple.

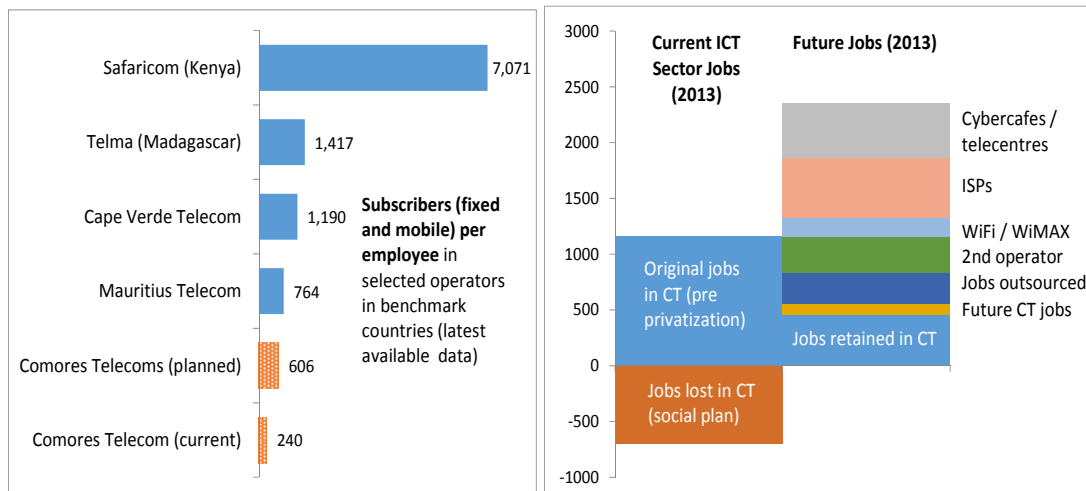
#### **Figure 6 : Emploi dans le secteur des TIC : établissement de référence et projections**

---

<sup>15</sup> Ce chiffre a été extrait de la note d'information émise par la SFI en novembre 2012. Les données présentées ont été compilées avant la privatisation. Ce chiffre sous-estime probablement le nombre réel, compte tenu du fait que les employés supplémentaires ont été embauchés dans les mois suivants.

<sup>16</sup> En 2011, le revenu net des paiements de règlement de France Telecom/Orange était de 9,5 millions USD. Les autres grands contributeurs nets comprennent Outremer Telecom (2,5 millions USD) et SFR (1,7m USD), qui desservent Mayotte et la Réunion, et Mauritius Telecom (1,1 USD) (Source : IFC, 2012)

<sup>17</sup> Voir « Non à la privatisation de Comores Telecom », Lettre ouverte du personnel de CT, publiée le 9 août 2013, disponible à l'adresse : <http://ridja.centerblog.net/5008-non-a-la-privatisation-de-comores-telcom>



Note: Le graphique de gauche compare la productivité (abonnés par employé) chez les opérateurs sélectionnés dans les pays de référence (*Source : UIT, 2012; IFC, 2012*). Le graphique de droite montre les pertes et créations d'emploi projetées dans le secteur des TIC, 2013-2017 (*Source : projections de ABGE*).

Toutefois, le secteur des TIC aux Comores est confronté à plusieurs défis qui doivent être surmontés :

**La libéralisation du marché et le développement de marchés concurrentiels** sont essentiels. En l'absence de concurrence, CT a maintenu les tarifs à des niveaux élevés, sans aucune garantie quant à la qualité des services offerts. Son monopole lui permet également de maintenir des pratiques qui seraient inacceptables dans un marché concurrentiel, ou plus réglementé (voir Encadré 8). La libéralisation du marché peut considérablement améliorer la performance du secteur des télécommunications par l'introduction d'une concurrence plus grande, de meilleures pratiques internationales et de meilleures compétences et technologies. L'entrée de nouveaux fournisseurs de services, par exemple, peut donner de meilleurs services pour les consommateurs intérieurs, et améliorer la performance et la compétitivité des entreprises nationales. Ils peuvent également attirer des capitaux indispensables au pays, contribuant ainsi à stimuler l'investissement dans le développement des infrastructures (Cali et al, 2008).

Le monopole de CT a, jusqu'à présent, ralenti la diffusion plus large des services Internet. Cela peut s'expliquer en partie par la stratégie de prix de CT des services de haut débit de ligne d'abonné numérique (DSL) (voir Figure 5). Jusqu'à récemment, CT a fait payer un prix élevé pour les services à haut débit aux cybercafés par rapport aux usagers résidentiels, et a fait pression sur ANRTIC pour faire fermer ces fournitures ouvertes de services VoIP. La conséquence de l'adoption relativement faible des services Internet est que seule une petite proportion de la capacité sur les câbles de fibre optique EASSy est utilisée à l'heure actuelle (environ une heure et demie sur les dix circuits E1 disponibles).

Depuis 2012, la nouvelle direction de CT a réévalué sa stratégie de services de haut débit, réduit ses tarifs ADSL, et lancé un réseau mobile 3G mi-2013. Mais ces services nécessiteront un certain temps avant de devenir bien connus étant donné que les taux restent encore artificiellement élevés, et que les pratiques anticoncurrentielles de CT rendent le haut débit moins utile aux consommateurs.

***Une réglementation efficace et le développement d'un environnement favorable*** sont indispensables pour bénéficier des avantages de la libéralisation des services (Cali, et al, 2008). Mais ANRTIC est un organe relativement faible : il a été exclu des négociations importantes telles que les contrats avec CGH/Twama et Vocalpad, qui ont été menés par les gouvernements précédents.

La capacité d'ANRTIC devra être renforcée pour assurer la régulation équitable du secteur, qui deviendra plus complexe avec l'entrée de nouveaux acteurs et la nécessité d'évoluer dans les pratiques anticoncurrentielles de CT.

Les objectifs de la réglementation en vigueur comprennent la nécessité de : créer un terrain de jeu uniforme et assurer une concurrence entre les acteurs du marché, maintenir la qualité des services fournis, par exemple en spécifiant les exigences de qualification des prestataires de services, la protection des consommateurs ; assurer une quantité suffisante d'informations dans un environnement transparent et garantir un large accès aux services à des tarifs appropriés (Blackman et Srivastava, éd. 2011).

Dans le cadre du programme RCIP-4, la Banque mondiale fournit une assistance technique à ANRTIC y compris l'élaboration de nouvelles lois, la révision des questions liées aux licences de Twama Telecom et de Vocalpad et l'introduction de nouveaux acteurs dans le secteur. Un programme de formation sur la réglementation et le renforcement des capacités a

#### **Encadré 8 : Les pratiques anticoncurrentielles de Comores Telecom**

Quoique CT ne soit confronté à aucune concurrence de la part d'autres opérateurs de télécommunications agréés aux Comores, il fait face à une sorte de concurrence entre ses propres services. En particulier, les abonnés à Internet de CT utilisent les services de *Voice over Internet Protocol* (VoIP) comme Skype ou Viber, ainsi que la messagerie instantanée sur les réseaux sociaux, un substitut pour les appels vocaux internationaux. Cela conduit à une perte de recettes issues des appels vocaux internationaux acheminés sur un réseau téléphonique public commuté (RTPC), vers ou à partir d'un téléphone mobile ou fixe aux Comores.

Comme beaucoup de pays en développement avec une importante diaspora, les Comores reçoivent beaucoup plus d'appels entrants que sortants. CT bénéficie de paiements de règlement net des opérateurs étrangers, principalement en France, pour mettre fin à ces appels. Il a utilisé les futures recettes anticipées à partir des appels entrants pour financer son programme d'investissement du réseau. Les recettes provenant du trafic VoIP vont au fournisseur (par exemple Skype). CT profite de la vente d'abonnements de haut débit, et peut obtenir une partie des recettes d'un appel local à partir de la terminaison d'appels, mais sur une base par minute ce qui est beaucoup moins que pour les appels internationaux. Depuis l'introduction de services mobiles 3G, le trafic VoIP peut être acheminé vers et à partir de téléphones mobiles, conduisant à une nouvelle perte de recettes de règlement.

CT a utilisé un certain nombre de tactiques pour éviter cette perte de recettes, notamment le fait de déclarer VoIP illégal, un lobbying pour fermer des cybercafés, et la pratique de prix élevés de haut débit, mais VoIP reste apprécié, y compris par les fonctionnaires du gouvernement. À partir d'août 2013, CT a essayé une nouvelle tactique pour protéger ses sources de recettes à partir d'appels vocaux, notamment en sabotant délibérément la qualité du service Internet qu'elle offre à ses abonnés, sur les réseaux fixes et mobiles. En augmentant le temps de latence ou de retard dans le trafic Internet, elle rend le VoIP effectivement inutilisable. Mais il s'agit d'une pratique perverse qui affecte également d'autres services Internet légaux, comme le web mail ou la messagerie instantanée, et elle s'avère être très controversée auprès des citoyens comoriens.

À long terme, les recettes futures de CT se trouvent dans les données non vocales, et donc de telles pratiques anticoncurrentielles constituent une étape rétrograde. CT ne sera pas en mesure de s'en tirer en sabotant sa propre qualité de services si elle fait face à une concurrence efficace. Mais tant qu'il n'y a pas de concurrence, elle peut tenter de maximiser ses recettes à court terme

également commencé. Le régulateur devra s'assurer que tout futur exploitant ait un accès complet à toutes les infrastructures, y compris les câbles sous-marins, avec une transparence totale et à des taux équivalents à ceux de l'opérateur historique (principes d'accès ouvert).

***La participation du secteur privé dans le marché des Comores doit être introduite*** dans la mesure où le secteur privé est plus susceptible de fournir un service compétitif qui réponde aux besoins des consommateurs que le gouvernement. Les gouvernements africains ont changé leur perception sur le rôle du secteur privé dans la fourniture d'infrastructures (Simuyemba, 2002). Dans le passé, ce secteur était considéré comme stratégique et mieux géré par des monopoles d'État. Aujourd'hui, le secteur privé est de plus en plus considéré comme un partenaire. La participation du secteur privé peut être augmentée par la privatisation de CT, mais aussi par l'octroi de licences à un second opérateur global et par l'introduction de fournisseurs de services Internet privés (FSI). L'externalisation de certaines des tâches annexes, actuellement prises en charge par CT – par exemple pour l'entretien, la restauration, les transports, etc. – dynamiseront également le nombre de PME du secteur privé dans l'économie locale.

#### **IV. Politiques, recommandations et priorités stratégiques**

##### ***Recommandations à court terme – Libéralisation du marché (1 an)***

L'introduction de la concurrence est probablement la question la plus urgente à laquelle fait face le secteur des TIC aux Comores aujourd'hui, et apportera sans doute plus d'avantages aux consommateurs que la privatisation de CT car cela élargira le choix des consommateurs, exercera une pression concurrentielle sur les prix et augmentera le niveau d'investissement. Comme indiqué ci-dessus, l'octroi de licence à Twama Telecom s'est avéré être un faux départ, car cet opérateur n'a jamais démarré ses services et les exclusivités accordées à Twama et à CT peuvent avoir retardé la libéralisation du marché. Les plans actuels pour la libéralisation des marchés dépendent des initiatives suivantes :

- Annulation des exclusivités existantes attribuées à Twama Telecom et à Vocalpad (achevée en octobre 2013) ;
- Introduction d'une nouvelle loi sur le secteur des télécommunications établissant un cadre plus libéral du marché. Une ébauche a été préparée et approuvée par le Conseil des ministres et transmis à l'Assemblée nationale ;
- Immatriculation d'un second opérateur global, sélectionné par un appel d'offres. Si la privatisation va de l'avant, cela devrait arriver en juin 2014 pour permettre l'achèvement de la période de transaction et une courte période d'exclusivité pour les nouveaux investisseurs (voir Encadré 9). Mais si la privatisation est retardée pour une raison quelconque, le nouvel opérateur pourrait avoir l'autorisation plus tôt ;
- Octroi de nouveaux FAI, par l'attribution d'une licence de classe, et établissement d'un point d'échange Internet pour permettre un échange de trafic entre les fournisseurs. D'autres opérateurs privés, par exemple pour les services WiMAX, pourraient également être autorisés à opérer ;
- Briser le monopole du CT sur la connectivité internationale, par la création d'un véhicule à usage spécial – Comores Câbles – pour gérer à la fois la connectivité internationale existante et inter-îles et les nouveaux investissements dans le câble FLY-LION3 en utilisant des principes d'accès ouvert.



CT détient le monopole de la connectivité internationale, qui est actuellement assurée par satellite et par le câble EASSy. Même si seul un petit pourcentage de la capacité disponible est utilisé à l'heure actuelle, la suppression de ce monopole et l'introduction de nouvelles sources d'approvisionnement seront essentielles pour la réussite des nouveaux acteurs, y compris les fournisseurs de services Internet. C'est l'un des domaines d'intervention de la proposition de don d'investissement de la Banque mondiale, d'une valeur d'environ 22 millions USD, pour le gouvernement des Comores en vertu de la quatrième phase du Programme d'infrastructure de communication régionale (RCIP-4). Le projet devrait être examiné par le Conseil de la Banque mondiale en septembre 2013. Les deux sections suivantes examinent deux des éléments clés du RCIP-4, sur la demande et l'offre.

#### **Encadré 9 : Comores Telecom devrait-elle se voir accorder une période d'exclusivité après la privatisation?**

L'Union des Comores est dans une position inhabituelle qui est d'aborder à la fois la privatisation de son opérateur historique en même temps que l'ouverture du marché. Dans la plupart des autres économies africaines, un certain degré de concurrence était présent dans les secteurs mobiles et d'Internet avant la privatisation de l'opérateur historique de téléphonie fixe, mais CT bénéficie toujours d'un monopole complet.

Cela soulève la question de savoir si l'investisseur stratégique devrait se voir accorder une période d'exclusivité à la suite de la privatisation afin qu'il puisse mener à bien les réformes de gestion nécessaires avant que la société ne soit confrontée à la concurrence ? Certes, les soumissionnaires potentiels ont demandé une longue période d'exclusivité et ont laissé entendre que le prix de vente serait plus élevé si tel était le cas.

Mais l'expérience dans le monde montre que les périodes d'exclusivité peuvent nuire au développement du marché. En Afrique du Sud, par exemple, où la concurrence sur le mobile avait été introduite en 1994, lorsque l'opérateur fixe historique, Telkom, a été privatisé en 1997, les investisseurs stratégiques (en provenance de Malaisie et des États-Unis) ont bénéficié d'une période de cinq ans d'exclusivité pour la concurrence sur le fixe. Mais le résultat a été mauvais pour l'économie sud-africaine (Horwitz et Curie, 2007). Après avoir été le pionnier dans les services Internet dans les années 1990, l'Afrique du Sud est maintenant relativement à la traîne. Dans l'indice de développement des TIC de l'UIT, il est passé du 77e rang dans le monde en 2002, au 91e rang au monde en 2011. Les prix du haut débit sont élevés et la pratique d'« option de plafonnement », c'est-à-dire en limitant la consommation mensuelle du haut débit, a entravé son adoption, notamment par les entreprises. En outre, la concurrence des communications mobiles a vu la perte de près d'un million d'abonnés à la téléphonie fixe, depuis son apogée.

Les privatisations ont tendance à être controversées et la nécessité de renforcer le soutien populaire à la privatisation peut générer un prix de vente élevé, même si cela retarde les améliorations futures dans le réseau. La méthode la plus simple d'augmenter la valeur de l'entreprise face aux investisseurs privés est de donner les droits de monopole à l'entreprise en place. Dans une étude de 2004, Wallstein utilise la base de données de la privatisation de l'infrastructure financée par la Banque mondiale et l'université de Stanford pour estimer l'effet des périodes d'exclusivité sur les prix de vente des entreprises, ainsi que sur le développement du secteur des télécommunications. L'étude révèle que, bien que les périodes d'exclusivité peuvent accroître considérablement le prix de vente de l'entreprise, elles diminuent considérablement l'investissement net dans les réseaux de télécommunications. Les monopoles ne favorisent pas les investissements, donc transformer un monopole public en monopole privé peut ne pas nécessairement générer les améliorations que les réformateurs imaginent.

#### ***Recommandations à moyen terme – Options pour accroître l'offre de bande passante internationale (3 ans)***

À l'heure actuelle, le réseau inter-îles Comores n'a qu'une seule « sortie » au réseau de haut débit d'Internet international, via le câble EASSy. Le réseau inter-îles, qui relie les îles de Mohéli, Anjouan et Grande Comore, se joint à EASSy via un câble terrestre entre Chindini et Volovolo sur la Grande Comore (une distance d'environ 50 km), a été coupé à plusieurs

reprises. La création d'une deuxième sortie servirait donc à la fois à accroître la connectivité internationale des Comores et à fournir une redondance pour le réseau de haut débit national.

Sur la base d'une analyse de la Banque mondiale, réalisée en 2012, la solution la plus rentable est un système de câble appelé FLY-LION3 qui reliera les Comores à Madagascar (via une station d'atterrage à Mahajanga, ce qui permet l'interconnexion avec le réseau de haut débit intérieur de Madagascar), et à Mayotte, où LION-2 a une station d'atterrage. La station d'atterrage prévue à Moroni est Itsandra Beach, qui est également utilisée par le câble EASSy, permettant ainsi d'avoir une interconnexion si les deux stations d'atterrage peuvent être relativement proches l'une de l'autre. La configuration optimale pour la partie Comores du câble inclut également un point d'atterrage sur Anjouan et éventuellement une liaison sous-marine supplémentaire de Moroni à Chindini.

Dans une perspective régionale, FLY-LION3 créerait plusieurs « boucles d'auto-guérison » qui profiteraient à d'autres pays et réseaux câblés de la région en créant une redondance et résilience en cas de coupures de câble. Initialement, le câble FLY-LION3 a été proposé par Telma, le titulaire malgache, et CT, mais en avril 2013, le consortium a été rejoint par Orange (autrefois France Télécom), Orange Madagascar et Mauritius Telecom. Le projet, rebaptisé FLY-LION3, est maintenant un projet véritablement régional (voir Figure 7).

Les membres du

consortium FLY-LION3 ont signé un protocole d'accord en août 2013 et la construction devrait débuter d'ici la fin 2013. Les montants réels concernés dépendront des accords commerciaux entre les membres du consortium, mais il est prévu que la part des Comores, financée par le crédit de la Banque mondiale, sera d'environ 11,6 millions USD, plus quelques coûts

supplémentaires du côté terre (par exemple, la mise à niveau de la station d'atterrage EASSy et éventuellement la création d'une deuxième station pour la redondance). Du côté des Comores, le projet de câble aura une structure de propriété mixte public-privé, dans laquelle le gouvernement, CT, le futur second opérateur, et potentiellement d'autres opérateurs autorisés (tels que les fournisseurs de services Internet), seront tous détenteurs d'actions. La propriété est gérée via un Fonds commun de créances (FCC), appelé Comores Câbles (voir Encadré 10).

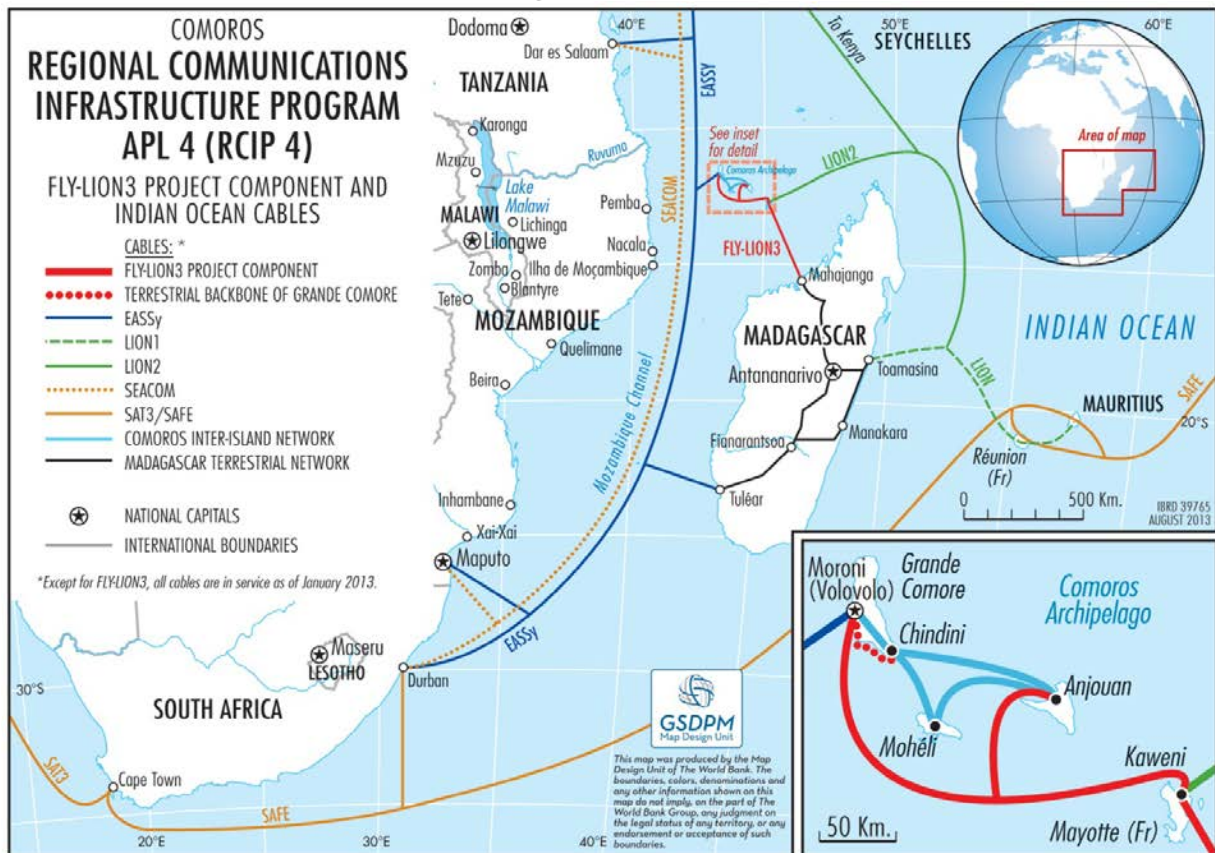
#### Encadré 10: Comores Câbles

Un Fonds commun de créances (FCC) a été créé pour prendre en charge les infrastructures pour la mise en place et le fonctionnement actifs de câbles de fibre optique des Comores, y compris, les câbles à fibre optique terrestres et sous-marins ; plusieurs stations d'atterrage situées sur le territoire national, et les équipements y afférents.

Le FCC, appelé Comores Câbles, offrira une capacité de haut débit à tous les opérateurs et FAI autorisés dans le pays. Son rôle est d'assurer la vente de capacité de haut débit à des prix abordables pour l'utilisation des infrastructures de fibre optique d'une manière équilibrée et durable entre ses clients. Mais il ne vendra pas directement aux utilisateurs finaux pour éviter de fausser le marché et de se mettre en concurrence avec ses actionnaires.

Comores Câbles a été créé par un décret présidentiel signé le 27 juillet 2013. Pour opérationnaliser le FCC, il reprendra tous les actifs de CT (les câbles à fibre optique existants) et toutes les responsabilités correspondantes aux installations de débarquement pour les stations de câbles inter-îles (maintenance, exploitation, sécurité, etc.) En outre, les actifs de câbles FLY-LION3, une fois mis en œuvre, seront transférés au FCC. Cela permettra l'application des principes d'accès ouvert sur une base neutre vis-à-vis du porteur.

**Figure 7 : Carte montrant le câble FLY-LION3 prévu et d'autres câbles sous-marins régionaux**



**Recommandations à moyen terme – Politiques visant à stimuler l'utilisation de la demande (3 ans)**

Le projet RCIP-4 comporte également un volet de la demande qui permettra de financer l'achat de la capacité de bande passante sur FLY-LION3, EASSy et LION-2 et d'aider à la création d'un secteur privé dynamique des TIC aux Comores, en créant une demande pour de nouveaux FSI, cybercafés, l'installation du haut débit et des fournisseurs d'entretien, etc.

Les politiques proposées pour stimuler la demande comprennent :

- Mise à disposition de **la bande passante à des prix abordables pour les utilisateurs majeurs ciblés** tels que les universités, hôpitaux, écoles, pépinières d'entreprises, FAI, etc., qui seront sélectionnés par concours et sur la base d'une étude de la demande. Des tarifs préférentiels peuvent être proposés grâce à une subvention directe aux principaux utilisateurs, ou bien l'opérateur peut être remboursé par le gouvernement à travers une subvention de la Banque mondiale.

- **Le programme de stimulation de la demande pourrait être utilisé en complément du plan social de CT pour la réinsertion et la réorientation** d'environ 700 membres de son

personnel qui, selon les projections, perdront leur emploi dans le cadre de la privatisation. Ces anciens employés sont des candidats de choix pour la création des PME du secteur des TIC. Une partie des fonds de stimulation de la demande sera consacrée pour soutenir le développement des fournisseurs de services

#### Encadré 11: Établissement d'un Point d'échange Internet (IXP)

Un Point d'échange Internet (IXP) est une installation qui permet l'échange local du trafic entre les fournisseurs de services Internet (FSI) dans un pays ou une région en particulier. L'expérience en Afrique (par exemple, à Sao Tomé-et-Principe) a montré que les coûts de mise en place d'un IXP peuvent être relativement faibles, en général autour de 100 000 \$ US pour l'achat de matériels, et il peut apporter des avantages considérables en termes de réduction des coûts de la bande passante internationale parce que le trafic est échangé localement. La mise en place d'un IXP est alors essentielle au plan de stimulation de la demande pour les Comores dans la mesure où elle procèdera à :

- Établir des relations entre les fournisseurs de services Internet dans le pays au niveau local, sans avoir à se tourner vers l'extérieur;
- Réduire le coût des services Internet et améliorer la qualité du service en réduisant la latence. Au Kenya, par exemple, la création d'un IXP, initialement opposé par l'opérateur historique, a entraîné des économies de l'ordre de 1,5 millions USD par an (Kende et Hurpy, 2012) ; et
- Veiller à ce que l'impact sur les utilisateurs des Comores de toute réduction possible dans les connexions câblées internationales soit minimisé.

La création de l'IXP, ses opérations techniques et gestion d'entreprises, sera réalisée par une structure neutre, dirigée par des représentants des FSI, sous la supervision de l'ARNTIC. Il pourrait être placé dans le même bâtiment que la station d'atterrissage, ou d'une installation existante à proximité. Idéalement, l'IXP sera soutenue par un cache de serveur d'hébergement de contenu Web populaire, ce qui permettra d'améliorer davantage la qualité du service.

Internet privés, par exemple, par la formation d'entreprises et la formation technique, et par le développement de contenus et d'applications locales.

- Un élément essentiel dans la création d'un secteur privé dynamique des TIC est **la création d'un Point d'échange Internet (IXP)**, indépendant, qui portera les principes du libre accès au marché de détail (voir Encadré 11).
- Encourager **l'ouverture de cybercafés supplémentaires dans les zones urbaines et des télécentres communautaires ailleurs**. Le pourcentage des ménages qui peuvent s'offrir un ordinateur personnel avec abonnement Internet, ou un Smartphone, est trop faible ; alors un accès partagé est essentiel pour stimuler la demande. Ils représentent un avantage à long terme pour les Comores, et CT devrait les considérer comme des partenaires plutôt que des concurrents.

#### *La stimulation de la demande est très importante pour un certain nombre de raisons :*

- C'est un pas vers la baisse des prix des services à haut débit dans le pays et l'amélioration de la diversité de l'offre. Une fois que la capacité supplémentaire est obtenue à des prix abordables, il sera possible d'explorer l'utilisation de transformation d'un accès abordable à l'Internet à haut débit dans l'économie des Comores (Kelly et Rossotto, 2012).
- Les estimations montrent que le volume du trafic national pourrait augmenter substantiellement. Le cadre des résultats régissant le programme RCIP-4 prévoit que le nombre d'abonnés Internet (fixe et mobile) pourrait augmenter de 5 400 en 2011 à 66 000 d'ici 2017 ; et que la télé densité totale (abonnements au fixe et au mobile pour

100 habitants) pourrait augmenter de 31,4 à 61,2 au cours de la même période. Par ailleurs, il est prévu qu'au moins quatre fournisseurs de services Internet auront été autorisés d'ici 2017.

- La bande passante à prix réduit signifie que les principaux utilisateurs auront accès à des prix concurrentiels plusieurs années plus tôt que le reste du marché. Cela est positif car l'expérience ailleurs dans le monde a montré que lorsque les prix du haut débit sont élevés, il y a un manque d'expérimentation qui entrave l'apprentissage sur le potentiel du haut débit, en particulier dans le secteur public (*info Dev* et la Banque mondiale, 2012).
- Avancer l'achat de la bande passante fournira les garanties nécessaires sur la viabilité commerciale du projet aux partenaires du secteur privé impliqués dans le câble FLY-LION3.

### *Stratégies à plus long terme pour l'élaboration des applications et services*

À court terme, le projet RCIP-4 vise à réduire les prix de la capacité internationale et à étendre la portée géographique des réseaux à haut débit. Accompagné de la mise en œuvre des réformes du secteur et le lancement d'un deuxième opérateur dans le pays, cela devrait réduire les prix de détail et accroître l'accès à Internet pour les plateformes fixes et mobiles. Les bénéficiaires directs du projet comprendront donc tous les utilisateurs qui sont connectés au réseau de communication aux Comores (y compris les services de télécommunications et des utilisateurs d'Internet, les écoles, les hôpitaux, les banques, les sociétés et les institutions gouvernementales). Les bénéficiaires indirects pourraient inclure la totalité de la population du pays, puisque l'augmentation des capacités de communication à des tarifs abordables pour une partie de la population peut à la longue générer des externalités positives en termes d'environnement des affaires et d'une amélioration de la gouvernance (Qiang et al., 2009).

Il y a une série de stratégies à long terme pour élaborer des applications de TIC qui peuvent maximiser les avantages de la connectivité améliorée. Celles-ci comprennent des initiatives dans le domaine de l'administration en ligne, du commerce électronique, de l'éducation et de la santé. Le développement des services d'argent mobile, en particulier, pourrait apporter des avantages substantiels, comme ils l'ont fait ailleurs en Afrique, notamment à cause de la dépendance de l'économie locale par rapport aux transferts de fonds versés par la diaspora.

### *Conclusions*

Des années de négligence dans le secteur des TIC aux Comores ont retardé l'entrée du pays dans la société de l'information d'aujourd'hui (WSIS, 2003, 2005). Mais le gouvernement actuel est déterminé à combler les lacunes par une approche « big bang » pour procéder à la libéralisation du marché, la participation du secteur privé et revoir la réglementation en vigueur. Cela pourrait transformer le secteur en quelques années et stimuler la croissance économique et la création d'emplois. Mais pour ce faire, le gouvernement devra s'attaquer aux intérêts bien établis du monopole historique et s'attaquer à la tâche, politiquement impopulaire, de redéployer une grande partie de sa main-d'œuvre. L'appui de la Banque mondiale et du FMI pour l'obtention du statut HIPC (PPTE) a contribué à fortifier le gouvernement dans son plan d'action et le crédit d'investissement RCIP-4 fournira les outils nécessaires pour accélérer la réforme du secteur. Mais la volonté politique est nécessaire pour compléter le plan d'action. Retarder la privatisation peut fournir un palliatif à court terme au report des décisions difficiles à prendre liées à la perte d'emplois de Comores Télécoms. Le prix d'un retard peut être une tentative contre-productive qui deviendra un fardeau financier pour le gouvernement dans les années à venir. La gestion de CT joue un jeu dont le prix à

payer est élevé en bloquant l'accès aux services populaires, comme la VoIP, afin de compenser la perte de revenus. Ces tactiques seront insoutenables une fois qu'elles feront face à une concurrence réelle. En fin de compte, ce sera l'octroi des licences à la concurrence qui entraînera des changements dans le marché. Cela ne peut pas venir assez vite pour l'économie comorienne.

Le programme RCIP-4 sert de démarrage au processus de réforme et offre un coup de pouce aux investissements d'infrastructure grâce au financement du câble FLY-LION3. Il dispose également d'une composante importante (5 millions USD) consacrée à la stimulation de la demande. Cependant, il reste encore beaucoup plus à faire afin de résoudre le problème de la capacité d'absorption des îles pour bénéficier de la révolution numérique. Les actions futures pour relever ces défis pourraient inclure :

- Un programme de transformation électronique pour encourager l'adoption des TIC au sein du gouvernement et pour promouvoir l'utilisation des TIC dans les secteurs majeurs de l'économie, tels que les écoles, universités, hôpitaux, centres communautaires, etc. (Banque mondiale/Banque africaine pour le développement, 2012).
- Un programme de développement du secteur privé pour favoriser la croissance de la participation du secteur privé et l'entrepreneuriat dans le secteur des TIC, par exemple par la réorientation du personnel reconverti de CT.

Il y a aussi un certain nombre de lacunes dans les connaissances qui pourraient être abordées dans les travaux futurs :

- Tirer profit de l'occasion du nouveau câble FLY-LION3 et de l'éclatement du monopole de CT pour comprendre les processus par lesquels la bande passante à plus bas prix peut promouvoir le développement économique et social.
- Chercher les avantages et les inconvénients des périodes d'exclusivité dans les petits marchés, tels que les Etats insulaires ; une question qui est devenue un point de discordance entre les équipes de la SFI et de la BIRD dans la fourniture de conseils sur la privatisation et la libéralisation du marché aux Comores.

**Tableau 2 : Résumé des enjeux et actions stratégiques recommandées dans le secteur des TIC**

Défi	Implications	Recommandations
<i>De court à moyen terme (2014-16)</i>		
Mauvaise performance commerciale de Comores Télécoms (abus de position dominante, prix élevés, faible couverture, sureffectifs, etc.)	La population, le secteur des affaires et le gouvernement comoriens ne jouissent pas des avantages de la révolution numérique qui existent ailleurs en Afrique. Les prix élevés des services et leur faible qualité, en particulier pour le haut débit, limitent la compétitivité.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatisation de Comores Télécoms pour introduire des techniques modernes de gestion et expertise du secteur privé et de l'investissement (voir Encadré 3) ;</li> <li>• Libéralisation du marché, y compris l'introduction de la deuxième licence de téléphonie mobile et d'une nouvelle classe de licence pour les fournisseurs de services.</li> </ul>
Mauvaise gouvernance du secteur	L'abus de position dominante par Comores Télécoms sur le marché (voir Encadré 6) reste en grande partie incontrôlé. Il est capable de résister à des actions visant à réformer le secteur et introduire la concurrence.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption d'une nouvelle loi sur le secteur des TIC (prévue être examinée par le Conseil des ministres le 13 novembre 2013) pour mettre en place un cadre élargi de libéralisation ;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien à l'organisme de réglementation, l'ANRTIC, prévu dans le cadre du programme RCIP-4, en particulier par le renforcement des capacités et la nouvelle loi sur le secteur des TIC.</li> </ul>
L'introduction de plus de concurrence est empêchée par des licences exclusives accordées par les gouvernements précédents	Les nouvelles entrées sur le marché sont limitées par les licences exclusives accordées à Twama Telecoms (mobile) et Vocalpad (portail international) qui laissent le gouvernement vulnérable face à des sanctions financières si de nouveaux concurrents sont autorisés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Révocation des exclusivités existantes dans les licences pour les entreprises non-performantes ;</li> <li>• « Nettoyage » de la législation antérieure grâce à l'adoption de la nouvelle loi sur les TIC, et l'assistance technique à l'ANRTIC, pour élaborer de nouveaux statuts, etc.</li> </ul>
<b><i>Du moyen au long terme (à partir de 2015)</i></b>		
Faible niveau d'utilisation de l'Internet et prix élevés pour le haut débit	Le secteur souffre des prix élevés de la bande passante internationale disponible par le biais de l'Internet, sur le câble sous-marin EASSy, qui est utilisé dans un environnement de monopole par Comores Télécoms.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfert des actifs de câble de fibre optique provenant de Comores Télécoms vers un Fonds commun de créances, Câbles Comores, et exploitation selon les principes d'accès ouvert ;</li> <li>• Création d'un deuxième câble international, FLY-LION3, reliant les Comores à Mayotte et Madagascar, dans le cadre du programme RCIP-4.</li> </ul>
Faible niveau d'utilisation du haut débit dans le gouvernement	Gestion générale inefficace, et manque d'accès aux données gouvernementales, tant à l'interne au sein du gouvernement qu'à l'externe dans la population. Faible niveau d'accès à Internet dans les établissements publics majeurs tels que les écoles, universités, hôpitaux, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption d'un programme de stimulation de la demande pour l'achat à l'avance de la capacité internationale de bande passante, disponible à prix réduits à des institutions clés ;</li> <li>• Programme du gouvernement pour utiliser à l'avenir des moyens électroniques afin d'identifier les applications les plus urgentes, en particulier pour l'interaction entre le gouvernement et le citoyen (G2C).</li> </ul>
Manque de participation du secteur privé dans le secteur des TIC	La qualité et le choix des services sont limités et le potentiel de création d'emplois du secteur est limité aux sureffectifs des Comores Télécoms	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libéralisation du marché de l'ISP</li> <li>• Programme de stimulation de la demande dans le cadre de RCIP-4 pour encourager le développement des ISP et d'autres entrepreneurs de TIC ;</li> <li>• Programme futur possible sur l'encouragement de l'Entrepreneuriat des TIC du secteur privé, peut-être lié à l'adoption d'un programme social pour la réinsertion de l'ancien personnel de Comores Télécoms.</li> </ul>

## Références

- Balancing Act (fortnightly). *Balancing Act: Telecoms, Internet and Broadcast in Africa*. Disponible à l'adresse: <http://www.balancingact-africa.com/>.
- Blackman, C. and Srivastava, L. 2011. *Telecommunications Regulation Handbook*. Disponible à l'adresse: [http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments\\_1057.pdf](http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_1057.pdf).
- Cali, M., Ellis, K. and te Velde, D. 2008. *The contribution of services to development: The role of regulation and trade liberalisation*. ODI Project Briefing #17, Déc. 2008, disponible à l'adresse: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3484.pdf>.
- Horwitz, R. and Currie, W. 2007. *Another instance where privatization trumped liberalization: the politics of telecoms reform in South Africa – a ten-year perspective*. *Telecommunications Policy* 31 (2007) 445–462, disponible à l'adresse: <http://communication.ucsd.edu/files/JTPO831.pdf>.
- IFC. 2012. *Information Memorandum for Privatization of Comores Telecoms*. infoDev and World Bank (2012) *Broadband Strategies Toolkit*, disponible à l'adresse [www.broadband-toolkit.org](http://www.broadband-toolkit.org), surtout le Module 6 sur la stimulation de la demande.
- ITU. Annual. *World Telecommunication/ICT Indicators Database*. Disponible à l'adresse: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx>.
- ITU, 2012. *Measuring the Information Society*. [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2012/MIS2012\\_without\\_Annex\\_4.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2012/MIS2012_without_Annex_4.pdf).
- ITU. 2013. ICT Eye database, Country Profiles, disponible à l'adresse: <http://www.itu.int/net4/itu-d/icteye/CountryProfile.aspx>.
- Kelly T. and Rossotto C. (2012) *Broadband Strategies Handbook*. Available at [www.broadband-toolkit.org](http://www.broadband-toolkit.org).
- Kende, M. and Hurpy, C. (2012) *Assessment of the impact of Internet Exchange Points – empirical study of Kenya and Nigeria*. Report for the Internet Society. Disponible à l'adresse <http://www.analysismason.com/Research/Content/Reports/Internet-exchange-points-Africa-Apr2012/#17%20April%202012>.
- National Computer Board (2013) *Overview of the ICT Sector and Software Industry in Mauritius*, available at: <http://www.ncb.mu/English/Documents/News/World%20IP%20Day%202013/session%201/Overview%20ICT%20Sector%202013.pdf>
- Qiang, Rossotto & Kimura, (2009) *The Economic Impact of Broadband, IC4D*. World Bank. Disponible à l'adresse [http://siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/IC4D\\_Broadband\\_35\\_50.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/IC4D_Broadband_35_50.pdf).
- [SafariCom 2013. mPESA presentation.](#)



- Simuyemba, S. (2002) *Private Sector Participation in Infrastructure in Southern Africa*. African Development Bank. Disponible à l'adresse <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/00157632-EN-ERP-49.PDF>.
- TeleGeography, 2013. *GlobalComms Data: Comoros*. Available at [www.telegeography.com](http://www.telegeography.com).
- Wallsten, Scott. 2004. *Privatizing Monopolies in Developing Countries: The Real Effects of Exclusivity Periods in Telecommunications*. *Journal of Regulatory Economics*, November 2004, Volume 26, Issue 3, pp 303-320. Disponible à l'adresse: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11149-004-7553-4>.
- World Bank, 2010. Kenya Economic Update, Dec 2010. Disponible à l'adresse: <http://go.worldbank.org/6A24FCXVH0>.
- World Bank. 2013. World Development Indicators. Disponible à l'adresse: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.
- World Bank/African Development Bank. 2012. *eTransform Africa: The transformational use of ICTs in Africa*. Disponible à l'adresse [www.etransformAfrica.org](http://www.etransformAfrica.org).
- World Summit on the Information Society (Geneva, 2003; Tunis, 2005) *WSIS outcome documents*. Disponible à l'adresse [www.wsis.org](http://www.wsis.org).

# AMÉLIORATION DE LA CONNECTIVITÉ GRACE AU TRANSPORT POUR ÉLARGIR LE POTENTIEL ÉCONOMIQUE

## I. Introduction

L'importance cruciale du secteur des transports aussi bien pour la connexion de l'archipel avec le reste du monde et les îles voisines, qu'au niveau domestique, pour relier les trois îles (Grande Comore ou Ngazidja, Anjouan ou Nzwani, et Mohéli ou Mwali) entre elles, n'est plus à démontrer. En effet, l'éradication de l'isolement ou de l'enclavement a toujours été synonyme de lutte contre la pauvreté, et le développement des infrastructures de transport constitue ainsi un facteur de développement.

Grâce à sa position géographique privilégiée entre l'Afrique de l'Est et les îles de l'océan Indien (Madagascar, Maurice, la Réunion, et les Seychelles), l'archipel des Comores se situe au croisement de nombreuses routes commerciales qui existent depuis plusieurs siècles. Cependant, les Comores connaissent des difficultés de desserte et de liaisons liées à : (i) cette même position géographique (éloignement par rapport aux marchés internationaux, ce qui en font une destination marginale), (ii) la taille très limitée de son marché, et (iii) son insularité. Tous ces facteurs, combinés avec l'inadéquation et la vétusté des infrastructures de transport (routes, ports, aéroports), font que les coûts de transport dans l'archipel sont élevés.

## II. Aperçu du secteur des Transports dans l'Union des Comores

### a. Les infrastructures de transport sont vétustes et inadéquates

#### *Secteur routier*

Le réseau routier couvre un total de 834 km, dont 508 km environ (soit 61 %) en Grande Comore, 232 km à Anjouan, et 94 km à Mohéli<sup>18</sup>. En raison de la taille très limitée de la superficie totale de l'archipel (environ 1 861 km<sup>2</sup>), la densité des routes goudronnées y est impressionnante : elle est de 412 km par millier de km<sup>2</sup>, contre à peine 10 km pour Madagascar, 31 en Afrique Sub-saharienne, 100 pour l'île Maurice, et 134 pour la moyenne des pays à faibles revenus dans le monde<sup>19</sup>. De même, à cause du nombre restreint de sa population, le nombre de kilomètres de routes goudronnées rapporté à la population est de 11,9km/10 000 habitants.

Cependant, l'état de ces routes s'est fortement dégradé au cours de la dernière décennie, faute de financement pour l'entretien et les investissements nécessaires, et rend le transport difficile. Une étude est en cours de réalisation pour apporter davantage de précisions sur l'état actuel des routes, mais selon les estimations disponibles, plus de la moitié d'entre elles est actuellement en mauvais état, dont au moins 130 km nécessitent de gros travaux de réhabilitation ou de reconstruction<sup>20</sup>.

Au niveau urbain, l'assainissement est quasi absent et des travaux correspondants sont à prévoir sur 90 % du réseau routier urbain de l'archipel, estimé à un total de 64 km. Par

---

<sup>18</sup> Source : Récapitulatif des registres des routes, mai 2012.

<sup>19</sup> Source : *Africa Infrastructure Country Diagnostic*, avril 2009

<sup>20</sup> Détails à confirmer dans les résultats de l'étude en cours.

ailleurs, à Moroni, l'encombrement du trafic urbain est particulièrement important, avec notamment un accès très difficile au port, qui se trouve à proximité immédiate du centre-ville.

### *Secteur maritime et portuaire*

Le principal mode (plus de 90 %) d'acheminement des marchandises<sup>21</sup> au niveau des échanges internationaux et inter-îles s'effectue essentiellement par voie maritime. Malgré cela, les infrastructures portuaires de l'archipel ne sont pas à la hauteur des besoins minimaux, tant en matière de normes de sécurité, capacité que de gestion de volume d'activité.

Généralement, il y a une incompatibilité entre les infrastructures portuaires et les moyens navals mis en exploitation : pour les trafics de marchandises, particulièrement dans le commerce extérieur, les installations portuaires sont trop limitées en dispositifs d'accostage et ne disposent que de faibles tirants d'eaux pour les navires qui desservent la région. Pour le transport de passagers domestiques, les installations ne sont pas dimensionnées en fonction de la taille des navires déployés pour cette activité. A cette faiblesse s'ajoute une gestion d'exploitation non optimale des installations : l'accès aux quais des navires à passagers est limité à cause des épaves qui restent accostées aux quais, conduisant à des périodes d'attente assez prolongées.

Le port de Mutsamudu (à Anjouan), construit en 1978, est considéré comme le port en eau profonde de l'archipel<sup>22</sup>, et sert de hub régional entre l'Afrique de l'Est (essentiellement, la Tanzanie), les îles de l'océan Indien et l'Asie du Sud-Est, ainsi que de port de transbordement des trafics destinés vers Mohéli. Par ailleurs, ce port connaît un trafic développé et en croissance régulière (environ 32 000 conteneurs en 2007, contre 48 000 en 2012, soit une augmentation de 50 % sur quatre ans), dont un dixième seulement est à destination de Grande Comore. Le port dispose d'une capacité de stockage d'environ 12 hectares et d'un terminal à passagers en cours de construction, ainsi que d'équipements de chargement et de déchargement permettant le transbordement des gros navires en moins d'une journée, ce qui constitue un signe d'efficacité, notamment par rapport au port de Moroni.

Le port de Moroni (Grande Comore) est beaucoup moins développé et moins équipé : les conditions de débarquement des marchandises sont très inefficaces, à cause notamment de sa faible capacité d'accueil, de la vétusté des équipements, et d'une trop faible profondeur d'eau maximale de 6 mètres. Les bateaux doivent rester en rade pour être progressivement déchargés, les marchandises étant déchargées sur des barges qui font la navette avec le port.

Le port de Fomboni (à Mohéli) ne dispose pas à ce jour de port aménagé et équipé permettant le déchargement, la manutention et le stockage des marchandises, mais non de façon optimale et sécurisée, à cause de l'exposition directe du port face à la mer. La manutention des marchandises en conteneurs n'y est pas possible, et le port sert exclusivement au cabotage. Actuellement, les marchandises destinées à Mohéli doivent transiter soit par Moroni, soit par Mutsamudu. Ces transbordements entraînent des surcoûts qui se répercutent sur les prix à la consommation des produits vendus sur place. Un poste à quai a été construit au port, grâce à un don de l'UE, pour un montant de 9 millions d'euros. Cependant, pour faciliter l'accostage

---

<sup>21</sup> En particulier les marchandises lourdes, tels le ciment (entre 25 000 et 40 000 tonnes par an), les hydrocarbures (environ 30 000 tonnes par an), et le riz (+/-30 000 tonnes).

<sup>22</sup> Le tirant d'eau varie entre 9 et 11 mètres.

et l'exploitation des navires, la construction d'une digue de protection du quai s'avère nécessaire. Selon une étude effectuée en 2012, cet investissement nécessiterait une quarantaine de millions de dollars américains. Le Schéma directeur portuaire en Union des Comores, qui est en cours de réalisation, indiquera si cet investissement est préférable par rapport à la construction de pontons sur d'autres sites, notamment à Hoani, qui constitueraient des sites naturels pour abriter un port. Pour le transport des passagers, il n'y a aucun aménagement adéquat à Mohéli : les embarquements et débarquements se font sur une douzaine de plages, sur des bateaux de pêche non agréés, sans aucun contrôle de l'administration.

### *Secteur aérien*

L'aéroport international de Moroni, situé à proximité de Moroni sur l'île de Grande Comore, est le principal aéroport du pays, accueillant la totalité du trafic international<sup>23</sup>, et en moyenne 67 % du trafic domestique<sup>24</sup>. En 2012, l'aéroport a accueilli 168 561 passagers et 561 855 kg de fret.

L'état de l'aéroport pour l'exploitation des vols tant du point de vue de la sécurité que de la sûreté est acceptable, en particulier du point de vue de sa conformité globale aux normes définies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en particulier grâce aux travaux de remise à niveau et de développement entrepris par le gouvernement. Ainsi, une nouvelle aérogare a été construite en 2008, grâce à un don de la Chine<sup>25</sup>. A cette occasion, les dispositifs de sécurité et de sûreté ont été renforcés, avec, notamment, l'installation de nouveaux scanners pour le fret et les bagages. Cependant, au niveau infrastructure, des investissements demeurent nécessaires, comme le renforcement des pistes aéronautiques<sup>26</sup> : le gestionnaire de l'aéroport, l'Aéroport international Moroni Prince Saïd Ibrahim (AIMPSI) a effectué une étude de faisabilité de ces travaux, et le gouvernement irakien a prévu de financer les travaux correspondants. Par ailleurs, l'AIMPSI a lancé la réalisation d'un Plan de composition général (habituellement appelé « plan de masse », comprenant l'aménagement général de l'aéroport, les évolutions du domaine aéroportuaire, son développement par phases, et le schéma d'organisation des installations) pour mieux appréhender les investissements nécessaires au cours des vingt prochaines années : ce plan aidera toutes les parties intéressées à identifier ces investissements et, éventuellement, ceux qu'elles pourraient soutenir. Mais d'ores et déjà, dans le cadre d'une certification de l'aéroport par l'Agence nationale de l'aviation civile et de la météorologie (ANACM) selon les standards établis par l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), on sait que la construction d'un Centre des opérations d'urgence ou « CDOU » est recommandée, de même que le financement d'autres investissements (qui sont listés parmi les recommandations contenues dans la présente note).

Les aéroports secondaires de Mohéli et d'Anjouan ont une taille plus réduite et un trafic se limitant aux liaisons intérieures entre les trois îles : en moyenne, Anjouan a accueilli 46 300

---

<sup>23</sup> Sauf pour 2012, au cours de laquelle Anjouan a aussi accueilli du trafic international, comme expliqué dans le paragraphe relatif à l'aéroport d'Anjouan.

<sup>24</sup> Chiffres sur la base du trafic entre 2007 et 2012.

<sup>25</sup> Cependant, avec une superficie totale de 2 587 mètres carrés, la nouvelle aérogare de Moroni se révèle déjà exigüe, en particulier pendant la haute saison. Les aérogares de Mohéli et d'Anjouan datent des années 1960 et leur capacité d'accueil est limitée.

<sup>26</sup> Ceci concerne : la piste d'une longueur de 2 900 mètres, le parking pour avions, ainsi que la bretelle.

passagers entre 2007 et 2012, soit 23 % du trafic domestique<sup>27</sup>, contre 20 000 passagers, soit 10 % du trafic domestique, pour Mohéli au cours de la même période. Outre quelques courriers aériens (dont la comptabilisation ne semble pas être régulière), des petits lots de médicaments, pièces détachées urgentes, etc., il n'y a pas de service organisé de fret aérien sur ces deux aéroports. Ces derniers souffrent toujours d'un manque d'équipements (de contrôle sûreté, de navigation aérienne – en particulier, au niveau des tours de contrôle – de météorologie, etc.). La piste de Mohéli (1 300 m) est actuellement limitée à l'accueil et au décollage d'un avion de 14 tonnes, et celle d'Anjouan (1 350 m), de 22 tonnes : les deux pistes nécessitent chacune une réfection des revêtements.

## **b. Les coûts de transport sont élevés**

Les produits consommés aux Comores, y compris ceux de première nécessité, sont en grande partie importés, et à ce titre, sont grevés d'importants surcoûts dus aux frais de manutention (incluant les frais de transbordement et/ou d'acheminement à leur destination finale par voie maritime et/ou terrestre), à hauteur de 30 % du prix de vente.

Pour les passagers en déplacement entre les trois îles, le tarif aérien est environ quatre à cinq fois plus élevé par rapport au tarif maritime<sup>28</sup>. Les tarifs aériens sur le réseau intérieur sont particulièrement chers à cause : (a) du manque de capacité offerte<sup>29</sup> ; (b) de la difficulté de contrôle sur les pratiques anormales de ventes de certaines compagnies ; et (c) de l'impossibilité d'acheter des billets sur le réseau domestique à partir de l'étranger car les ventes ne sont pas accessibles sur les réseaux de distribution électronique les plus utilisés.

Pour le trafic local, les offres de transport de passagers par voie aérienne sont plus limitées par rapport à la voie maritime : les fréquences de vols varient entre 3 et 10 vols quotidiens avec des avions d'une dizaine de places<sup>30</sup>, contre quatre rotations par semaine en moyenne, pour les trajets maritimes, avec des navires de 150 à 200 places. En d'autres termes, il y a au maximum une centaine de sièges offerts par semaine sur le réseau domestique aérien, contre 600 à 800 places par voie maritime<sup>31</sup>.

Enfin, sur le réseau international, les tarifs passagers demeurent élevés. Dans l'attente de pouvoir comparer les rendements (« yield » ou revenu par kilomètre parcouru), on peut déjà noter que les tarifs au départ de Moroni sont plus coûteux par rapport à ceux qui sont publiés

---

<sup>27</sup> Anjouan a temporairement accueilli quelques vols internationaux la reliant à Antananarivo en 2012, avec un trafic total de 19 533 passagers, soit 14% du trafic international au cours de la même année, mais Air Madagascar et Comores Aviation ont arrêté l'exploitation de cette ligne en 2013.

<sup>28</sup> En juillet 2013, un aller simple par avion entre Moroni et Anjouan coûte 54 000 FC (147 USD), contre 12 500 FC (34 USD), en bateau. Profitant de la concurrence très limitée entre les compagnies aériennes, et malgré des tarifs soi-disant fixes, les agences de distribution augmentent sporadiquement les prix des billets en avion, en particulier lorsque le passager potentiel doit voyager de manière urgente.

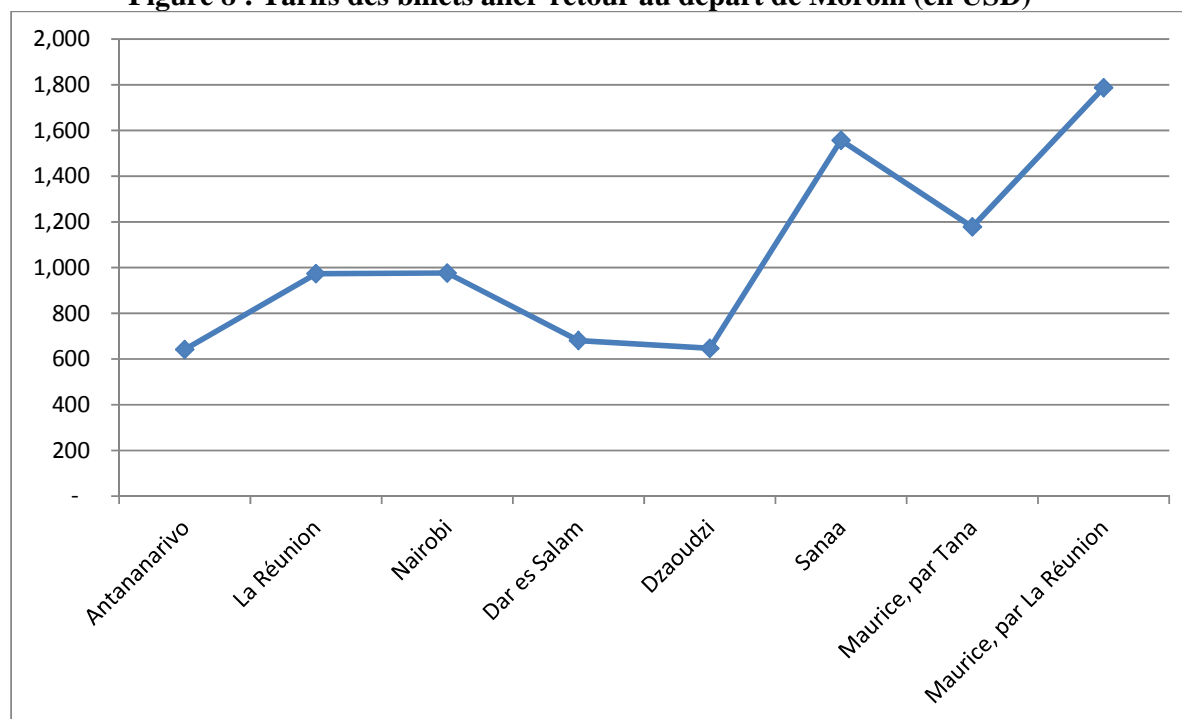
<sup>29</sup> Comme il n'y avait pas suffisamment d'avions exploités sur le réseau domestique, le gouvernement a acheté un Let 419 de 19 places en décembre 2012, et en a confié l'exploitation à COM'Air Assistance, la compagnie d'assistance en escale appartenant majoritairement à l'AIMPSI. Selon les parties concernées, la capacité additionnelle offerte grâce à l'exploitation commerciale de cet avion a eu pour effet de ramener les prix des billets d'avion entre Mohéli et Anjouan de 90 000 FC à 45 000 FC pour un aller-retour.

<sup>30</sup> Le plus grand avion utilisé pour les vols domestiques est actuellement un SAAB 340 de 35 places, appartenant à la compagnie Inter Iles Air.

<sup>31</sup> Les chiffres des offres et du trafic passagers maritimes ne tiennent pas compte du trafic de passagers qui empruntent des petits bateaux de pêches qui transportent de manière illégale une dizaine de passagers à chaque rotation, à partir de plages non aménagées essentiellement au départ et à destination de Mohéli.

au départ d'Antananarivo : pour un aller-retour à Nairobi, le prix du billet est quasiment le même (environ 1 000 USD) alors que Moroni est beaucoup plus proche (Figure 8). De même, pour aller à Maurice, le passager doit payer 1 800 USD via La Réunion, et 1 200 USD via Antananarivo puisqu'il n'y a pas de vol direct entre les deux pays.

**Figure 8 : Tarifs des billets aller-retour au départ de Moroni (en USD)**



Source : BCD Travel, Madagascar

### III. Principaux défis

La faiblesse du cadre institutionnel, le manque de concurrence entre les opérateurs et la taille limitée du marché ne facilitent pas le développement du secteur.

#### a. Le cadre institutionnel dans le secteur des transports est fragmenté et sans coordination

Au niveau gouvernemental, trois ministères sont directement impliqués avec des attributions différentes : la Vice-présidence chargée du ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures, de l'Urbanisme et de l'Habitat est responsable des investissements routiers ; le ministère des Transports et du Tourisme couvre les transports maritime et aérien ; et le Commissariat général au plan se charge de la coordination des planifications de tous les investissements. Cependant, dans la pratique, il y a un manque de coordination entre ces administrations, comme avec l'ensemble des bailleurs de fonds.

Par ailleurs, aucune planification réelle par sous-secteur n'est disponible. Une loi portant sur le Programme de développement durable du secteur des transports en Union des Comores pour la Période 2012-2017 (loi-programme) a été promulguée en 2012, et couvre tous les sous-secteurs du transport. Ce document constitue un premier pas pour une vision globale et

une planification des investissements, mais il n'y a aucune planification des investissements par sous-secteur. Seule, l'Union européenne a apporté un soutien continu et substantiel au sous-secteur routier, par un don<sup>32</sup> pour soutenir ce programme : une étude est en cours pour déterminer et évaluer les priorités pour les investissements routiers. De même, comme indiqué plus haut, un Plan directeur maritime est aussi en cours de réalisation, toujours financé par l'UE. Il reste à réaliser une étude similaire pour le secteur aérien, à coordonner avec le plan de masse pour l'aéroport de Moroni. A part l'UE, des appuis bilatéraux épars<sup>33</sup> sont intervenus, sans suivre un cadre global en coordination avec les autres bailleurs de fonds.

### *Secteur routier*

Les causes d'une telle dégradation proviennent surtout de l'absence d'entretien courant régulier, à cause des restrictions budgétaires, du partage des compétences avec les autorités des îles concernant l'entretien du réseau, du manque de personnel qualifié, de l'augmentation du trafic, et d'un dysfonctionnement du Fonds d'entretien routier (FER) qui devait assurer la mise en œuvre de l'entretien courant.

Un FER dit de première génération, c'est-à-dire sous la supervision directe du ministère chargé des routes, a été créé dès 1981, remplacé par un FER doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière en 2012. Ses principales ressources sont constituées de la Redevance d'usage sur les produits pétroliers<sup>34</sup>, et représentent en moyenne 60 millions de francs comoriens (soit l'équivalent de 180. 000 USD) par mois, ce qui est équivalent à l'hypothèse basse de l'estimation du budget annuel du FER, qui est de 750 millions de francs comoriens (soit l'équivalent de 2 millions USD). Les besoins réels du FER en termes de budget sont en cours d'évaluation dans le cadre d'une étude financée par l'UE, mais les dirigeants actuels estiment déjà que ce budget couvre à peine les besoins en entretien courant, et non les entretiens périodiques, si on estime le coût de l'entretien courant à 2 000 USD par kilomètre, ce qui est à peine suffisant pour de tels travaux.

### *Secteur maritime et portuaire*

L'Autorité portuaire des Comores (APC), créée le 15 juin 2001 sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, assure l'exploitation technique et commerciale des trois ports comoriens, ainsi que la supervision de la sécurité des navires. La création de l'APC a permis un regroupement de compétences jusqu'alors réparties au niveau de divers intervenants, pour assurer une meilleure efficacité.

La manutention des ports comoriens a fait l'objet de concessions privées.

Au Port d'Anjouan, les services de manutention et d'aconage sont assurés par la société *Anjouan Stevedoring Company* (ASC)<sup>35</sup> dans le cadre d'un contrat de concession. Contrairement au port de Moroni, le terminal à conteneurs de Mutsamudu (Anjouan) est fortement dédié aux trafics en transbordement régional et domestique. Selon les commentaires

---

<sup>32</sup> Programme d'Appui au développement durable du secteur des transports (PADDST), du 10<sup>e</sup> Fonds européen d'investissements (FED). Dans une moindre mesure, la Banque mondiale finance aussi la construction de petites routes rurales à travers un projet dans le secteur de la protection sociale.

<sup>33</sup> Ces appuis proviennent essentiellement de partenaires arabes.

<sup>34</sup> Cette redevance représente 15 % de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

exprimés par l'opérateur portuaire, le port a besoin d'une extension (en particulier au niveau des quais et du stockage de conteneurs), ainsi que d'un approfondissement des eaux. Cependant, il est prévisible que les conclusions du Schéma directeur portuaire en Union des Comores financé par l'UE devraient fournir davantage de précisions sur ces besoins.

Au Port de Moroni, le groupe Bolloré Logistics Africa s'est associé au secteur public afin de créer la société Moroni Terminal, société concessionnaire exclusive des opérations de chargement et de déchargement de marchandises (en excluant le vrac sec et le liquide) au port de Moroni. La société est encore dans sa phase d'établissement physique, l'enceinte du terminal à conteneurs est déjà sécurisée et de nouveaux équipements de manutention et d'acconage ont été mis en service. Grâce à la mise en service de ces équipements, le rendement portuaire montre une sensible amélioration. Par ailleurs, l'impact de l'arrivée du nouveau concessionnaire est très visible, y compris à cause des nouveaux dispositifs de sécurité mis en place dans l'enceinte portuaire.

Au Port de Mohéli, les activités de manutention de marchandises en vrac et les activités d'acconage sont assurés par des travailleurs privés locaux, de même que le service aux passagers. Le Plan directeur maritime devra évaluer les options futures pour la gestion du port en prenant en considération un site alternatif situé sur la côte nord de l'île.

### ***Secteur aérien***

C'est le seul sous-secteur où l'on constate des avancées. La supervision de la sécurité et de la sûreté de ce secteur a été confiée à ANACM, créée en février 2008, sous forme de « service administratif de droit public doté d'une autonomie juridique et de gestion ». L'ANACM a un budget annuel d'un montant équivalent à 2 millions de dollars environ, et assure correctement sa mission de supervision de la sécurité et de la sûreté aériennes, selon les dernières enquêtes de l'OACI menées respectivement en 2008 et en 2010. La mise en œuvre des recommandations de l'OACI est en cours, mais des appuis ponctuels de la part des partenaires financiers pourraient être nécessaires.

La gestion et l'exploitation de l'aéroport ont été confiées dès 1980 à un établissement public à caractère industriel et commercial, devenu AIMPSI en 1995. A la suite de l'adhésion de l'Union des Comores à l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) en janvier 2004, les activités de l'AIMPSI liées à la navigation aérienne et la météorologie aéronautique sont concédées à cette agence. Cela permet à l'aéroport de Moroni de bénéficier de l'expérience et du savoir-faire de cet organisme, en améliorant sans conteste la sécurité de la navigation aérienne grâce à la mise à niveau de ses infrastructures et équipements. Actuellement, le gouvernement négocie l'inclusion des aéroports d'Anjouan et de Mohéli parmi les aéroports qui pourraient bénéficier des mêmes services, mais à cette fin, le gouvernement doit assurer une mise à niveau minimum des infrastructures et équipements au niveau de ces aéroports. Les partenaires financiers pourraient utilement soutenir le gouvernement dans ce cadre.

La gestion des aéroports d'Anjouan et de Mohéli est assurée directement par les gouvernements locaux qui perçoivent des taxes diverses<sup>36</sup>, versées dans un compte spécial du Trésor : le gouvernorat d'Anjouan perçoit 30 % de ces taxes, tandis que sur Mohéli, celles-ci sont totalement affectées aux dépenses de l'aéroport.

---

<sup>36</sup> Il s'agit essentiellement de taxes sur les passagers, des taxes de sûreté, et des taxes d'atterrissage.



L'une des principales causes des problèmes du sous-secteur aérien est liée à l'utilisation des ressources collectées grâce aux premières réformes engagées. Pour l'ANACM, ses ressources devraient notamment être allouées au renforcement de capacité de ses agents (ce qui est l'élément critique le plus faible relevé par l'OACI) car, en tant qu'agence de régulation, elle ne devrait pas contribuer à des investissements aéroportuaires (cas des clôtures et systèmes de balisages). Pour les aéroports d'Anjouan et de Mohéli, leurs recettes couvrent à peine certaines charges courantes : tous les investissements restent à la charge des gouvernements locaux. Ainsi, à Mohéli, un appel d'offres pour la construction d'une nouvelle aérogare est en cours de lancement : l'actuelle aérogare est vétuste et se trouve déjà trop exigüe pour le traitement de petits avions d'une dizaine de places. L'aéroport d'Anjouan est un peu plus grand et présente un aspect plus rénové, mais il reste que les deux aérogares nécessitent des aménagements pour le traitement des vols d'avions. Par ailleurs, beaucoup d'équipements qui servent à la tour de contrôle, à la sécurité (météorologie, aides à la navigation ou à l'atterrissage, moyens de communication, etc.), à la sûreté des vols (appareils de filtrage des bagages et passagers, détecteurs d'explosifs, etc.) sont obsolètes, ne fonctionnent pas ou bien ne sont tout simplement pas disponibles. Enfin, des problèmes de collecte de taxes d'atterrissage et de décollage auprès de certains exploitants demeurent non résolus, pénalisant à la fois les bons payeurs et ces aéroports secondaires.

**ii. La taille du marché demeure limitée et l'exploitation des services de transport n'est pas optimale**

***Secteur routier***

Le transport routier des passagers et des marchandises est essentiellement assuré par le secteur privé, pour un marché relativement limité. Le métier de transporteur public n'est pas réglementé : à part les formalités fiscales, toute personne disposant d'un véhicule peut devenir transporteur. En revanche, les frais de transport sont fixés par arrêté ministériel. Le ministère chargé des transports réfléchit à l'opportunité de mettre en place une réglementation de la profession.

***Secteur maritime et portuaire***

Les liaisons inter-îles sont assez régulières en termes de transport de passagers, et le sont moins en ce qui concerne le transport des cargaisons.

Pour le transport de passagers interinsulaire, les services ne sont pas considérés comme des services publics et ne sont donc pas assujettis à une réglementation tarifaire et opérationnelle. Le service est assuré par deux sociétés privées<sup>37</sup>, la Cocona et la STM (Société de transport maritime) disposant d'un total de sept<sup>38</sup> navires en exploitation pour le transport de passagers. Concernant le transport de marchandises, entre quatre et cinq opérateurs exploitent des navires cargos entre les îles : chaque opérateur dispose en moyenne d'un navire. Parmi ces

---

<sup>37</sup>Cocona est une compagnie de transport maritime enregistrée aux Comores, exploitant deux navires d'une capacité de 162 places, transportant exclusivement des passagers avec leurs bagages. Elle assure deux rotations par semaine entre Moroni et Anjouan. La STM (Société de transports maritimes) est la deuxième compagnie de transport de passagers par voie maritime opérant aux Comores. Elle a une licence commerciale internationale, et peut opérer à Mayotte, contrairement à Cocona. Elle dispose de cinq navires et offre 2 à 3 rotations complètes entre Moroni et Mutsamudu. Puisque Mohéli ne dispose pas d'infrastructures adéquates, les passagers sont souvent transportés à partir des plages de quelques villes côtières, par des petits bateaux de pêche pouvant transporter une dizaine de passagers sans agrément de l'administration, mettant sérieusement en danger la sécurité des passagers.

<sup>38</sup>La STM vient d'introduire un navire de 99 places pour relier Mohéli à Anjouan, en exploitant un bateau répondant aux normes de sécurité.

armateurs, l'APC exploite un navire particulier principalement pour le ravitaillement des îles en hydrocarbures.

Le transport maritime international est assuré par des compagnies maritimes étrangères, CMA CGM et UAFL, qui offrent des services de ligne régulière et desservent respectivement Moroni et Mutsamudu. Concernant les trafics irréguliers (*tramp*), ils sont assurés par des armements divers pour le transport de marchandises lourdes, tels le ciment, les engrais, et les hydrocarbures. Le trafic interinsulaire des hydrocarbures est assuré par l'APC.

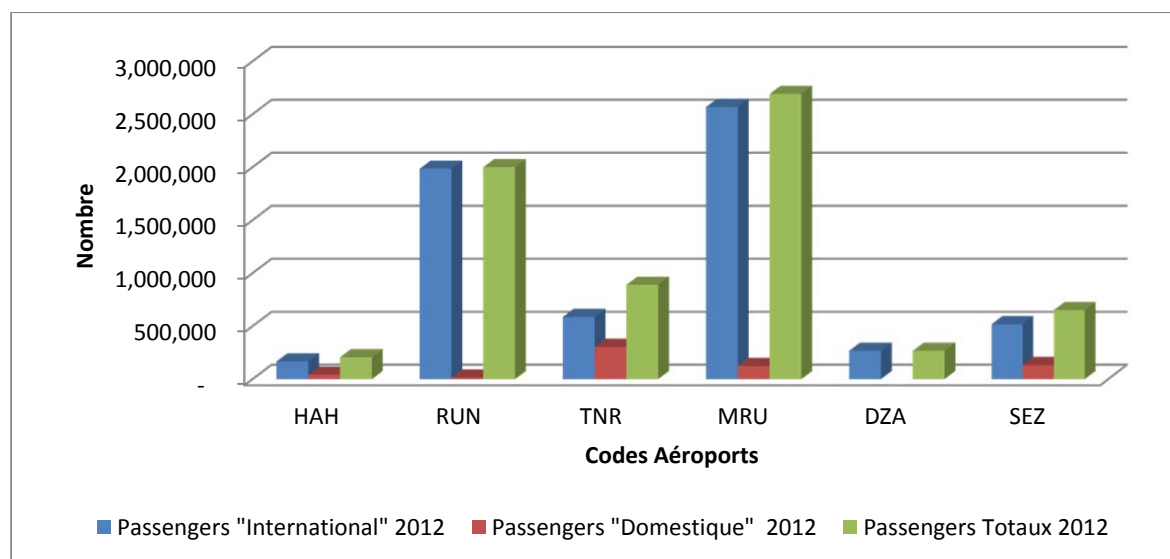
Une inspection régulière des équipements n'est pas assurée à cause du manque de personnel qualifié dans l'administration.

Toutes les activités commerciales de manutention et d'aconage sont offertes par des sociétés privées, tandis que le secteur public n'offre que les services aux navires (accostage, remorquage, pilotage, etc.).

### Secteur aérien

A cause du nombre réduit de la population et du potentiel limité du tourisme, le trafic de passagers par voie aérienne des Comores est le plus faible des îles de l'océan Indien : en 2012, sur les principaux aéroports de la région, il représentait à peine 3 % du trafic de la région, qui est mené par Maurice et la Réunion (voir Figure 9 ci-dessous).

**Figure 9 : Nombre de passagers dans les principaux aéroports des îles de l'océan Indien (2012)**



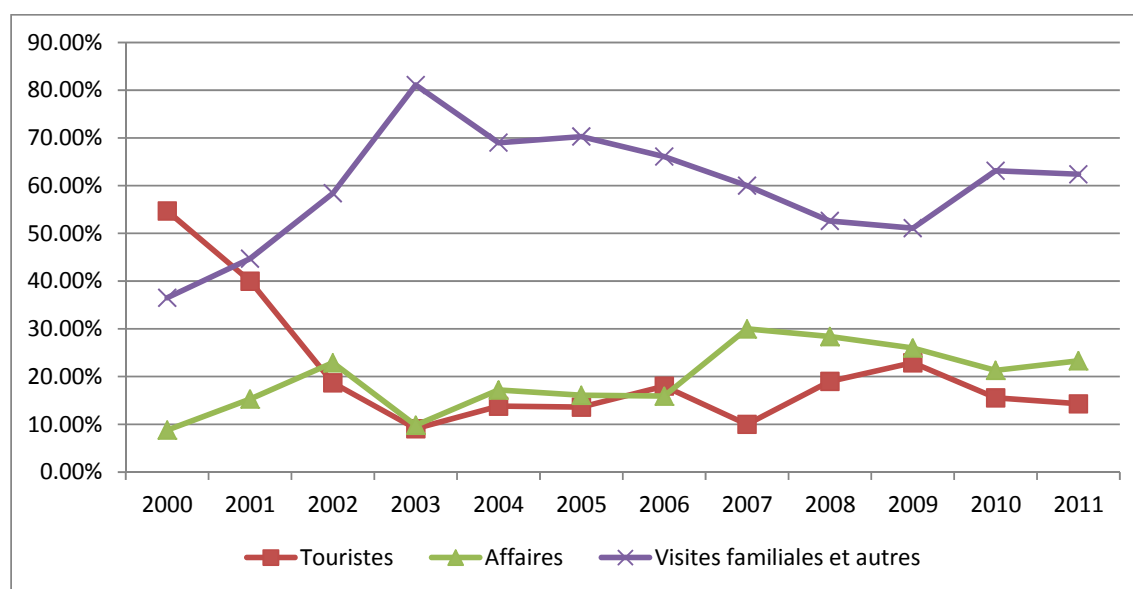
Légende : HAH = Hahaya, aéroport international de Moroni, Comores ; RUN = aéroport de Saint-Denis, La Réunion ; TNR = aéroport d'Antananarivo Ivato, Madagascar ; MRU = aéroport de Plaisance, Maurice ; DZA = aéroport de Dzaoudzi, Mayotte ; SEZ = aéroport de Mahé, Seychelles

Source : *Airports Council International (ACI), 2012*

Par ailleurs, il faut noter que le marché comorien est plutôt domestique, avec une moyenne de 54 % entre 2007 et 2012<sup>39</sup>, et que le trafic des visiteurs internationaux est essentiellement constitué par la diaspora comorienne. Le tourisme ne constitue qu'une part encore très minime, avec un nombre très marginal de 13 000 personnes environ en 2000, et qui a chuté à, à peine, 1 300 personnes en 2003, pour rester à une moyenne annuelle de 2 300 personnes entre 2003 et 2011 (Figure 10).

Cette taille très limitée du marché comorien restreint la rentabilité des liaisons. A cela, et à l'insuffisance des infrastructures aéroportuaires, s'ajoutent d'autres facteurs limitant l'intégration des Comores dans le trafic aérien international : le manque de dynamisme du secteur touristique (voir Figure 10 ci-dessous sur la tendance de l'évolution du trafic par catégories de passagers), comme indiqué plus haut, et le caractère trop saisonnier du trafic. Par ailleurs, sur le réseau domestique, l'offre est très limitée. Actuellement, il y a deux compagnies privées qui ne commercialisent leurs vols que sur place, par l'intermédiaire d'agences de voyages qui limitent aussi leurs services aux ventes de billets de l'une ou l'autre compagnie uniquement. Inter Iles Aviation exploite trois avions (dont deux à 11 places, et un à 35 places), et AB Aviation, exploite un seul avion de 12 places. COM'Air Assistance, la compagnie d'assistance en escale, exploite actuellement l'avion de 19 places acquis par l'État, en attendant les résultats de l'appel d'offres de ce dernier pour l'exploitation dudit avion.

**Figure 10: Évolution du trafic passagers**



Source : ANACM

En ce qui concerne le trafic international, six<sup>40</sup> compagnies étrangères desservent l'archipel : en termes de sièges offerts hebdomadaires, c'est de ou vers Sanaa (Yémen) qu'il y a le plus grand nombre (410), suivi par Antananarivo (Madagascar) (390), Saint-Denis (La Réunion) et Dzaoudzi (Mayotte) (368 sièges). Il n'y a pas de vols directs entre l'archipel et les autres

<sup>39</sup> On note une exception pour l'année 2012, au cours de laquelle la tendance semble avoir été inversée avec seulement 46 % de trafic sur le réseau domestique. Mais il faudra observer au cours des années qui viennent si cette tendance se confirme ou si ce résultat est dû au fait que l'offre de sièges sur le réseau domestique a été insuffisante au cours de la même année.

<sup>40</sup> African Express, Air Austral, Air Madagascar, Kenya Airways, Precision Air, et Yemenia.

continents, en l'Europe et l'Asie : les passagers sur ces destinations transitent essentiellement par l'Afrique de l'Est (Nairobi et Dar-es-Salam) et, de plus en plus, par Sanaa.

#### **IV. Recommandations**

Actuellement, il apparaît que les Comores n'ont pas de besoins urgents pour de larges investissements : ceux-ci ne devraient intervenir qu'après une meilleure définition de la vision et de la stratégie du secteur, la clarification et le respect des règles du jeu, pour rassurer tous les acteurs.

##### **a. À court terme**

##### **i. Mieux définir les besoins en termes d'investissements et mettre en place une planification claire**

Malgré l'adoption de la loi sur le Programme de développement durable du secteur des transports en Union des Comores pour la période 2012-2017, les besoins à court, moyen et long termes ne sont pas clairement identifiés, évalués, ni priorisés. Par conséquent, il faut préparer une planification des besoins en investissement à court, moyen, et long terme, tant en termes de travaux (re)construction, réhabilitation, ou entretien périodique et/ou courant, de quantité, et d'estimation financière pour chaque sous-secteur. Dans ce cadre : (i) actualiser l'étude sur la politique sectorielle des transports routiers jusqu'à l'horizon de 2030 réalisée en 2007 et validée en juillet 2008<sup>41</sup> ; actualiser l'étude en cours pour estimer l'état des routes indiquera les besoins en termes d'entretien et de réhabilitation, et s'assurer que les investissements à faire soient bien évalués et classés par priorités, sur la base de critères clairs ; et, (ii) s'assurer que les besoins dans le secteur maritime et portuaire soient aussi bien explicités dans le cadre du Schéma directeur portuaire.

Par ailleurs, à cause des limitations des ressources disponibles pour les investissements dans les infrastructures de transport, comme pour la provision de services liés au transport, il est tout aussi important de commencer à évaluer les possibilités de Partenariat public-privé (PPP) dans le secteur des transports : l'État doit affirmer son rôle stratégique dans la définition des politiques sectorielles, et permettre au secteur privé d'apporter son savoir-faire en investissant dans le secteur. Une analyse pour avoir un aperçu rapide de telles possibilités de PPP est vivement recommandée.

##### ***Secteur routier***

##### **ii. Mettre rapidement en place un FER de deuxième génération**

Actuellement, les Comores ne requièrent pas de nouveaux ou de grands investissements urgents dans le secteur routier. Et comme l'UE appuie déjà le gouvernement par une étude pour faire un meilleur inventaire de l'état du réseau routier, l'analyse des résultats de cette étude aidera les parties prenantes à prioriser les investissements correspondants.

Cependant, le pays a surtout besoin d'investir rapidement dans l'entretien de ses infrastructures routières pour les préserver et éviter qu'elles ne se dégradent davantage. A

---

<sup>41</sup> Cette étude indique la nécessité de prévoir l'entretien et la réparation des routes nationales ainsi que leur élargissement, des travaux sur les routes secondaires pour désenclaver les centres de production, et des formations pour améliorer la gestion et le contrôle des travaux.

cette fin, le plus urgent et le plus important est de renforcer le FER par la maîtrise de la collecte de ses ressources, et de s'assurer de leur utilisation à bon escient. Le FER doit être ainsi réellement autonome dans sa gestion administrative et financière : les critères de choix des routes à entretenir doivent être clairs, le contrôle de l'utilisation des fonds collectés doit être effectif (par le ministère de tutelle, mais aussi et surtout, par les usagers de la route), et les responsables du FER ne doivent pas être dépendants des responsables politiques. Cette réforme doit s'accompagner d'un renforcement de capacité tant des agents du FER que des représentants des usagers destinés à siéger au sein de son Conseil d'administration.

### **iii. Réglementer le métier de transporteur public**

Le métier de transporteur public doit être réglementé en intégrant les paramètres de la sécurité routière. Les agents de l'administration doivent être formés pour réglementer et superviser la profession de manière transparente ; de même, les transporteurs doivent être sensibilisés aux contraintes réglementaires et s'y conformer, sous peine de sanctions administratives (allant de la suspension au retrait de leurs licences) et/ou financières (allant des contraventions à des amendes plus conséquentes, selon la gravité de leurs manquements à leurs obligations).

### ***Secteur maritime et portuaire***

#### **iv. Renforcer la capacité de l'administration**

A court terme, on peut envisager : (a) l'inventaire et l'adaptation du système des aides à la navigation, le renforcement de capacité pour la mise en service des équipements AIS, radio communication côtière, ainsi que pour la protection de l'environnement, et voir avec les partenaires disponibles les possibilités de financement des menus équipements les plus urgents ; et (b) la réalisation d'un audit sur la sécurité maritime et portuaire (au-delà du code ISPS, les ports doivent être dotés d'équipements de sécurité et de sauvetage des personnes, de combat contre les incendies, pollution et contamination), étant donné que les navires opérant sur les lignes interinsulaires doivent être conformes aux normes de sécurité similaires, y compris l'adéquation professionnelle des équipages. Cet audit nécessite un appui des partenaires pour financer une assistance technique.

### ***Secteur aérien***

#### **v. Appuyer la certification rapide de l'aéroport international de Mohéli**

Les bailleurs de fonds pourront appuyer le gouvernement et/ou l'AIMPSI pour financer les investissements nécessaires à la certification de l'aéroport international de Moroni, tels qu'ils ont été identifiés par l'ANACM et l'AIMPSI, sur la base des critères de l'OACI, tels que la construction d'un CDOU, et le renforcement de capacité des intervenants au niveau de l'aéroport de Mohéli<sup>42</sup>.

Pour les aéroports d'Anjouan et de Mohéli, des documents définissant et priorisant les besoins (notamment, l'augmentation de la capacité des aérogares, le renforcement des pistes, les équipements pour améliorer la sécurité et la sûreté des vols) doivent encore être élaborés. Une assistance technique est à prévoir à cette fin.

---

<sup>42</sup> L'AIMPSI a commencé à définir ses besoins afin d'obtenir la certification de l'aérodrome de Moroni par l'ANACM, sur la base des normes définies par l'OACI.

## **b. À moyen terme**

### **i. Mettre en place un système de statistiques et de planification fiable**

Pour comprendre et faire le suivi des performances et des tendances observées dans le secteur et, si possible, faire des prévisions plus précises, la mise en place d'un système de collecte et d'analyse de base de données pertinentes d'une manière systématique, sûre et à temps est nécessaire. Ce système existe au sein de certaines entités (cas des statistiques passagers et des mouvements d'avion à l'ANACM ; certaines statistiques passagers au niveau des services des APC dans les ports concernés), mais leur production est lente, souvent incomplète, et sont rarement accompagnées d'analyses pertinentes.

Par ailleurs, un renforcement de capacité au sein de ces agences devrait être envisagé. De plus, une étude plus approfondie sur la manière de superviser la production, la qualité, et l'analyse de ces données pourrait être envisagée.

### **Secteur maritime et portuaire**

#### **ii. Soutenir le secteur afin qu'il satisfasse aux normes de sécurité et de sûreté internationales**

Le secteur maritime et portuaire devrait satisfaire la demande des services, tout en s'assurant qu'il réponde aux normes et standards opérationnels de sécurité et de sûreté qui régissent ses différents domaines. Le Schéma directeur portuaire en préparation sous l'égide de l'UE aidera les parties prenantes à mieux cerner le programme d'investissements visant à l'aménagement et à l'adaptation des installations portuaires dans les trois îles.

Compte tenu des délais impartis pour la réalisation du Schéma directeur, la priorisation des investissements est importante. La question du développement des infrastructures portuaires doit tenir compte des contraintes physiques actuelles : enclavement des ports de Moroni et de Mutsamudu dans la ville. A Mohéli, l'étude d'un site alternatif pour le développement d'un port a été suggérée. Une analyse et une comparaison plus approfondies des alternatives à considérer doivent être faites avant d'entamer des investissements conséquents.

De même, la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de ce sous-secteur doit être accompagnée de : (a) la révision du cadre légal et réglementaire en matière de navigation interinsulaire, d'accès à l'activité, et de renforcement de capacité des agents de la profession ; (b) l'organisation des procédures opérationnelles du trafic de passagers (coordination des accostages, amélioration des processus d'embarquement et de débarquement) ; (c) l'établissement de bases de données informatisées du secteur ; (d) une étude sur la mobilité des populations et l'élaboration d'un schéma de transport visant à comptabiliser les moyens mis en exploitation avec les infrastructures portuaires ; et enfin, (e) la revue du cadre légal et contractuel de la participation du secteur privé dans le secteur maritime et portuaire.

## *Secteur aérien*

### **iii. Mettre en place une libéralisation effective du secteur**

Le système de vente limité et obsolète des billets constitue l'un des facteurs contraignants pour le développement du transport aérien domestique. En effet, le système actuel favorise la non transparence et la limitation du choix des distributeurs, provoquant ainsi des pratiques abusives pour augmenter les tarifs. Par conséquent, l'utilisation des réseaux de distribution internationale pour la vente de billets est vivement recommandée, pour rendre aussi possible l'achat de billets de transport domestiques à l'extérieur des Comores. De même, il faudrait encourager l'augmentation des offres par l'entrée de nouveaux opérateurs (dont il faudrait aussi contrôler strictement la capacité financière, économique, et technique), ou par l'augmentation de la flotte aérienne.

Pour le transport aérien international, il faut encourager davantage une politique d'ouverture du ciel, et favoriser les accords de coopération aérienne. Prioriser la coopération régionale, à travers notamment les îles voisines, et faciliter l'entrée de compagnies d'envergure internationale qui pourraient apporter davantage de trafic à partir de leurs hubs respectifs, ceci pour contrecarrer l'éloignement de l'archipel.

### *Les domaines à étudier davantage*

#### **i. Revoir la structure du cadre institutionnel pour être conforme à la politique de désengagement de l'État des activités opérationnelles**

Cette philosophie du désengagement de l'État apparaît de manière suffisamment claire dans la loi-programme, mais sa mise en œuvre n'est pas du tout évidente dans la pratique. Par conséquent, une étude plus approfondie doit être entreprise pour proposer la structure la mieux adaptée et la plus efficiente afin d'assurer la définition de la politique sectorielle, et éviter la fragmentation des responsabilités actuelles entre les trois ministères cités plus haut (Transports, Infrastructures, et Plan). Le gouvernement a ainsi la charge exclusive de la définition de la politique sectorielle, les agences de régulation (APC, ANACM, et mettre en place une agence similaire dans le domaine routier) sont responsables de la régulation de leurs sous-secteurs respectifs, et le secteur privé se charge de la provision de services commerciaux (transport, gestion d'infrastructures, etc.). Actuellement, ces responsabilités sont diluées.

#### **ii. Trouver une meilleure synergie entre le transport aérien et le tourisme**

Comme le trafic aérien actuel est constitué principalement de la diaspora comorienne, il faut chercher la croissance à travers la recherche d'une augmentation du tourisme qui a chuté au fil des années, menant à une limitation des vols offerts et au coût élevé des tarifs de transport aérien. En même temps, la promotion du potentiel touristique devrait s'accompagner de politiques d'incitations fiscales pour développer de meilleures infrastructures touristiques. La mise en place d'un comité *ad hoc*, représentant les principales parties prenantes est plus que souhaitable, pour diriger et appuyer un ou des consultants chargés d'élaborer une stratégie pour doper les deux secteurs.

**iii. Coordonner les politiques de développement rural et de transport rural**

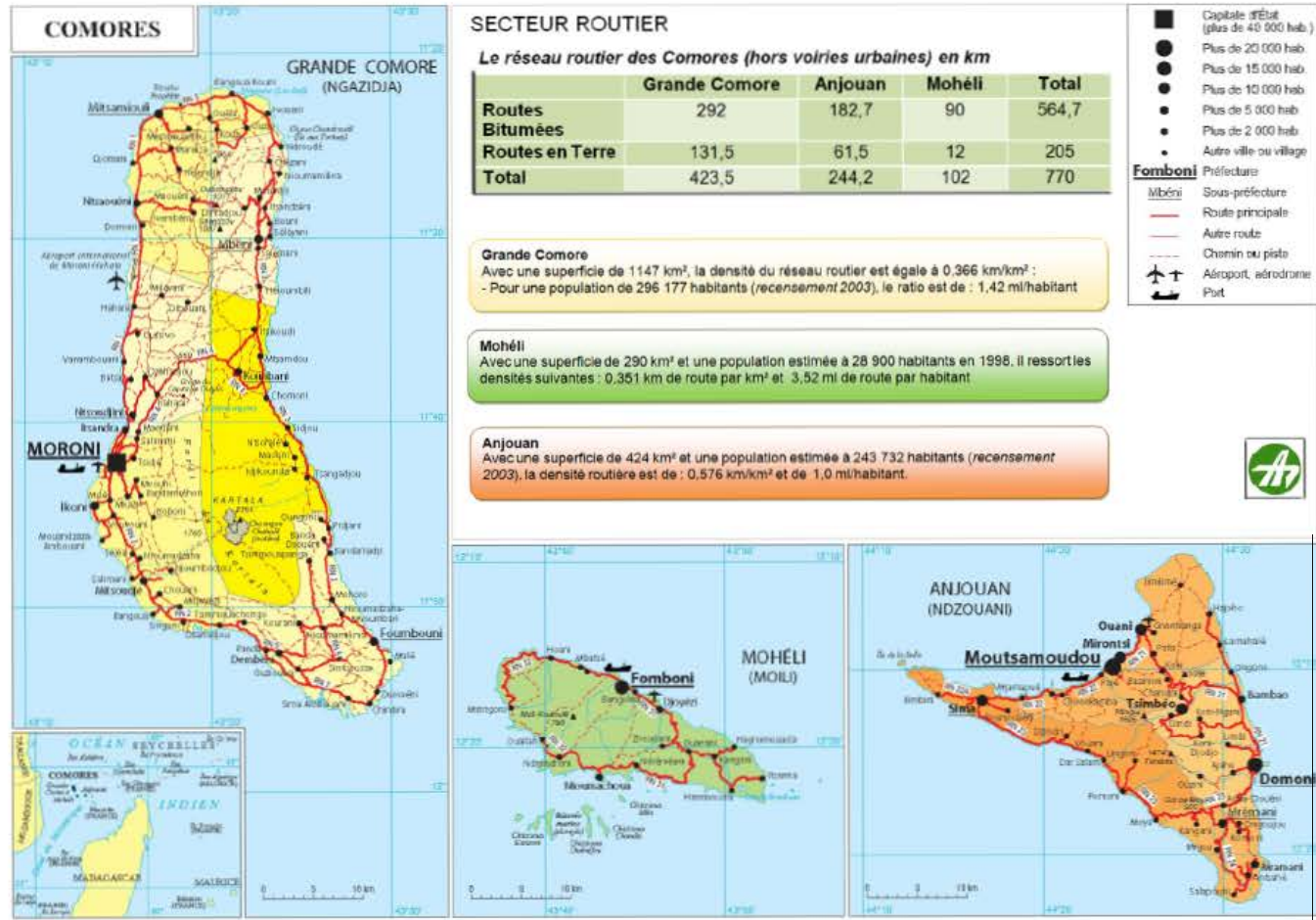
Puisque le désenclavement des zones rurales demeure un problème, la politique de transport rural gagnera à s'aligner avec celle du développement rural, en ciblant notamment les zones qui ont un potentiel agricole et économique. Une coordination rapprochée entre les ministères chargés de ces secteurs ne peut être que bénéfique.

**iv. Voir comment doper le trafic inter-îles**

Une analyse du comportement du trafic inter-îles est nécessaire pour voir le trafic réel, les motivations, et les contraintes des déplacements inter-îles.



## Annexe 2 : Carte routière de l'Union des Comores



# **RENFORCEMENT DU CADRE INSTITUTIONAL POUR UNE MEILLEURE PROVISION ÉNERGÉTIQUE**

## **I. Introduction**

Les difficultés actuelles du secteur de l'énergie des Comores sont fortement influencées par des problèmes structurels plus larges du pays liés à son instabilité politique passée, sa fragmentation géographique et son isolement. La mauvaise gouvernance a conduit à un manque de planification majeure. Un plan du gouvernement pour la restructuration du secteur de l'énergie n'a été adopté que récemment. Le manque de responsabilité a conduit à une gestion très inefficace des entreprises publiques appartenant à l'État qui éprouvent des difficultés financières occasionnées par une multitude de raisons, y compris de considérables pertes techniques et commerciales. Les Comores, fondamentalement, ne disposent pas d'économies d'échelle car elles sont dispersées sur trois systèmes insulaires. Dans le contexte de l'isolement géographique, les ressources naturelles locales limitées pour la production d'électricité ont créé une forte dépendance par rapport au pétrole importé pour la production. Cela, combiné avec la médiocrité extrême de la situation technique du système, des pratiques commerciales et des tarifs ne reflétant pas les coûts, a mené au fait que le secteur de l'énergie constitue une ponction importante sur les finances de la nation.

Un travail de diagnostic récent a conduit à un plan de réforme axé sur l'amélioration de la gouvernance d'entreprise dans le secteur (tant au niveau des services publics qu'à celui de la conception de politique) ainsi que des investissements pour améliorer l'efficacité du système actuel et des efforts pour réduire les coûts de production et améliorer l'accès. Le taux d'électrification devrait être amélioré de manière significative – la qualité inférieure de la fourniture d'électricité signifie que le taux réel de l'accès à l'électricité est nettement inférieur à celui prévu en matière de connectivité existante au réseau. Il faut investir dans la nouvelle génération, la réhabilitation de la production et le renforcement du réseau. La sécurité de l'approvisionnement serait également renforcée à court terme grâce à des investissements dans l'expansion du stockage de carburant.

Lié aux efforts déployés par la Banque mondiale (en coordination avec les programmes de la Banque africaine de développement, de l'Union européenne et autres), un calendrier des activités de réforme dans le secteur de l'électricité a été établi ainsi que le financement d'un certain nombre de projets coordonnés et des activités d'investissement à prendre avant de manière globale pour une reprise soutenue du secteur de l'énergie. Elles sont détaillées dans la section des priorités et recommandations.

## **II. Vue d'ensemble du secteur et ses défis**

### **Caractéristiques du secteur de l'énergie des Comores<sup>43</sup>:**

#### **i. Forte dépendance par rapport aux combustibles importés pour la production d'électricité**

---

<sup>43</sup> République des Comores : diagnostic du secteur de l'énergie, de la Banque mondiale, 2011-2012.

Les principales ressources énergétiques locales actuellement exploitées aux Comores sont la biomasse, l'hydroélectricité et l'énergie solaire (cette dernière dans une moindre mesure). La biomasse (bois et charbon de bois) est la principale ressource énergétique et représente plus de 70 % de la consommation d'énergie du pays. L'énergie au bois est produite entièrement sur place. Elle est principalement utilisée comme combustible par les ménages pour la cuisson et fournit de l'énergie pour les distilleries d'ylang-ylang. La demande a tendance à augmenter avec la croissance démographique accentuant le problème de la déforestation des îles (en particulier à Anjouan).

En ce qui concerne les énergies renouvelables, l'hydroélectricité joue un rôle mineur dans la production d'électricité avec la micro hydroélectricité opérationnelle à Anjouan et une usine de pico à Mohéli. La Grande Comore ne dispose pas de potentiel identifié. Le rôle de l'énergie solaire dans la production d'électricité est limité, mais certains projets photovoltaïques dans le réseau sont en cours d'élaboration (avec l'appui de l'Union européenne et de la Chine).

Les Comores sont actuellement fortement dépendantes des produits pétroliers importés pour la production d'électricité et le transport. En dehors de la biomasse, 29 % de la consommation d'énergie, est dérivé de produits pétroliers importés : 21 % sont utilisés directement (principalement pour le transport) et 8 % pour produire de l'électricité.

## **ii. Secteur de l'énergie organisé autour des entreprises publiques majeures**

Le secteur énergétique est contrôlé par l'État à travers les entreprises publiques à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement. L'État est l'unique actionnaire et fixe le prix des produits pétroliers et de l'électricité.

Le secteur est supervisé par le ministre responsable de l'eau, de l'énergie, de l'agriculture, de l'environnement, de l'artisanat et de la pêche. Au sein du ministère, la Direction générale de l'eau et de l'énergie est responsable de l'administration des entreprises nationales responsables de l'eau, de l'électricité et des hydrocarbures.

La prestation de services d'électricité est répartie entre deux entreprises appartenant à l'État, MA-MWE (Gestion de l'eau et de l'électricité aux Comores) – qui fournit des services d'approvisionnement en électricité aux îles de Grande Comore et de Mohéli – et Électricité d'Anjouan (EDA) – qui dessert l'île d'Anjouan. MA-MWE a été fondée en 2002, émergeant d'un effort avorté de privatisation avec l'entreprise française Vivendi. Les deux sociétés sont intégrées verticalement, avec la responsabilité pour la production, la transmission et la distribution dans leurs zones de desserte respectives.

Dans ce secteur, les structures de nomination et hiérarchiques sont complexes. Pour MA-MWE, le président de l'Union nomme le directeur général et le secrétaire général. Le ministre chargé de l'Énergie nomme le directeur commercial et le directeur technique de MA-MWE, tandis que le vice-président chargé des Finances nomme le directeur des finances de MA-MWE. En termes de hiérarchie, ces trois administrateurs fonctionnels relèvent du directeur général. Le directeur général relève techniquement du conseil d'administration de MA-MWE. Le conseil d'administration comprend des représentants de la présidence de l'Union, du Premier ministre, du ministère des Finances, du ministère de l'Énergie, des représentants du personnel et des représentants des consommateurs. Ce Conseil relève d'un comité interministériel, qui supervise toutes les entreprises publiques. Dans la pratique, ce comité interministériel se réunit rarement, et le directeur général et le Conseil semblent relever directement du ministre chargé de l'Énergie.

La Société comorienne des hydrocarbures (SCH) achète, importe, stocke et distribue les produits pétroliers en gros et dispose d'un monopole national sur le territoire tout entier. Elle exploite deux entrepôts à Anjouan et en Grande Comore, SCH achète des produits pétroliers sur le marché international. Elle ne fait pas d'appels d'offres mais achète directement auprès d'un agent choisi par le biais de négociations (sélectionné en 2010 pour une période de dix ans). MA-MWE est le principal client de SCH et lui achète tout le carburant dont elle a besoin.

### iii. Qualité inférieure de l'approvisionnement en électricité

La production d'électricité en Grande Comore est constituée de générateurs de diesel, avec une puissance installée de 18 MW (plus des générateurs, d'origine chinoise, de 6 MW qui restent encore à rendre opérationnels) avec une demande de pointe d'environ 11 MW (et la demande de pointe non contrainte estimée à environ 17 MW). Cela implique que la capacité de production installée est suffisante. Toutefois, la condition de l'équipement de production est très faible nécessitant une maintenance importante et/ou des efforts de réhabilitation. La puissance disponible est nettement inférieure à la demande de pointe. EDA en comparaison est plus petite (capacité de production de 6 MW). La puissance disponible et la demande de pointe sont assez étroitement correspondantes (Tableau 3).

**Tableau 3 : Demande de pointe et capacité de production aux Comores**

	<b>Grande Comore (MA-MWE)</b>	<b>Mohéli (MA-MWE)</b>	<b>Anjouan (EDA)</b>
<b>Demande de pointe (2011-13)</b>	10,6-12,3 MW		3,3-3,8 MW
<b>Production installée (2012)</b>	18,62 MW	2 MW	6 MW
<b>Production disponible (2012)</b>	8,05 MW	< 1 MW	3-4 MW

Le total des pertes en distribution de MA-MWE est autour de 45 %. De manière prudente, 27 % de ces pertes sont estimées être commerciales, et le solde d'environ 18 % est constitué de pertes techniques (voir l'annexe pour la comparaison avec d'autres systèmes insulaires).

L'accès au réseau d'électricité aux Comores est actuellement supérieur à 50 % (~ 60 % en Grande Comore, ~ 20 % à Mohéli et ~ 50 % à Anjouan), avec près de 60 000 foyers connectés. Ce qui est en ligne avec le reste de l'Afrique sub-saharienne. Bien que le taux d'urbanisation aux Comores reste faible (30 %), la densité de la population dans le pays est relativement élevée et ne constitue pas un obstacle insurmontable à davantage d'électrification.

La provision d'électricité n'est disponible que pour approximativement 6 heures par jour dans la majeure partie de la Grande Comore, les usagers situés dans la capitale du pays (Moroni) et ses environs immédiats sont approvisionnés sur des périodes beaucoup plus longues (la plupart de la journée) – bien que cet approvisionnement ne soit pas fiable. Certaines parties de l'île sont approvisionnées seulement quelques heures par semaine, voire pas du tout. Cette situation constitue une grave contrainte sur le progrès socio-économique et l'éradication de la pauvreté. Les impacts économiques ont lieu principalement sur les industries alimentaires et celles de la transformation alimentaire liées à la pêche car celles-ci sont incapables de supporter le coût supplémentaire de l'autoproduction d'électricité. Cela limite aussi finalement les domaines nationaux prioritaires de développement tels que le tourisme, la pêche et les secteurs sociaux.

#### iv. Manque de capacité de stockage suffisante pour une politique optimale de l'achat de carburant

La capacité de stockage est en assez bon état. La SCH dispose d'une capacité de stockage à Anjouan et en Grande Comore. Mohéli a de petits réservoirs et s'approvisionne à partir d'Anjouan. Les capacités de déchargement sont suffisantes pour répondre à la demande dans le programme actuel de livraison bi-mensuelle. Grande Comore dispose d'un port en eau peu profonde et donc souffre d'une limitation de la taille des navires-citernes qui peuvent accoster.

La capacité de stockage est insuffisante pour optimiser les approvisionnements et assurer la sécurité d'approvisionnement et est inadéquate pour faire face à une augmentation de la demande. Les capacités de stockage ne suffisent que pour 90 jours de consommation de produits pétroliers (45-50 jours pour l'essence). Il y a un approvisionnement régulier en hydrocarbures – bien que le pays ait été touché par des pénuries ces dernières années (surtout en juin 2008 et septembre 2011). La SCH n'a pas les moyens de stocker des quantités importantes en raison de la capacité limitée de stockage – ce qui a parfois conduit à des pénuries temporaires et limite sa capacité à négocier de meilleurs prix (car ils sont incapables d'accepter des livraisons plus importantes). Laisser les infrastructures de stockage sous leur forme actuelle signifierait augmenter la fréquence des approvisionnements de carburant dans les années à venir de 4-5 fois par an et ne pas bénéficier de la marge de livraisons de carburant plus importantes. Le GoC prévoit que dans le but de diminuer la fréquence des approvisionnements de carburant à 3 fois par an et de garder une réserve de sécurité couvrant 30 jours de consommation, l'augmentation suivante de la capacité sera nécessaire (comme indiqué dans le Tableau 4 ci-dessous, à compter de juillet 2012) :

**Tableau 4 : Besoin de capacité optimale de stockage (m<sup>3</sup>)**

Type de carburant	Capacité actuelle (2012)	Capacité future requise					
		2014	2016	2018	2020	2022	2024
Diesel	7.918	14.095	15.581	17.101	18.658	20.253	21.888
Essence	3.765	5.338	5.619	5.915	6.227	6.555	6.900
Jet/kerosene	5.415	7.425	7.816	8.228	8.662	9.118	9.598

Source: Union des Comores, Vice-présidence chargée de l'Énergie, juillet 2012<sup>44</sup>

### III. Principaux défis et leurs implications pour l'élaboration des politiques et la gestion des services publics

- i. **Mauvaise gouvernance : manque de planification et de stratégie d'investissement, carences en matière de responsabilisation et gestion inefficace et politisée des services publics**

Le rôle de l'État dans le secteur de l'énergie, en tant que propriétaire, exploitant, superviseur et autorité réglementaire, réduit la transparence et crée des possibilités de prise de décision

---

<sup>44</sup> Union des Comores, Vice-présidence chargée de l'Énergie, Document de politique de l'énergie électrique et des produits pétroliers de l'Union des Comores, juillet 2012.

politisée – notamment en ce qui concerne les décisions d’investissement et d’exploitation. Un examen de la structure du secteur de l’énergie et de son fonctionnement montre que :

- L’État à travers la Direction générale de l’Eau et de l’Énergie a récemment adopté un document précisant la stratégie sectorielle et les priorités énoncées pour orienter la politique du secteur. Les entreprises nationales n’ont pas eu non plus de stratégie ou de plan d’actions établissant leurs objectifs et priorités. Les institutions du secteur consacrent encore leurs efforts à la gestion des problèmes à court terme et aux actions d’urgence ou répondent à des impératifs politiques.
- La vue d’ensemble appliquée par l’État mène à une faible surveillance du fonctionnement et de la gestion. Elle se limite essentiellement à la nomination du personnel au niveau de la direction et à de l’ingérence dans les décisions d’investissement, qui sont souvent prises sans consultation adéquate avec les gestionnaires et techniciens des entreprises du secteur public.
- Les comités interministériels prévus par la loi sur les entreprises publiques normalement chargées de la surveillance de chaque entreprise publique n’ont pas de rôle important, ne se réunissent que rarement et ne contrôlent pas efficacement le fonctionnement des entreprises.
- Il y a une fragmentation du pouvoir pour nommer les cadres supérieurs des entreprises publiques, et la différence entre les structures de nomination et les structures hiérarchiques semblent diluer une partie de l’autorité et des responsabilités du personnel de direction. La structure hiérarchique elle-même est complexe – avec de multiples parties ayant potentiellement un rôle dans la gouvernance du secteur. Les réformes du secteur énergétique devront aborder la rationalisation et la cohérence des structures de nomination et de hiérarchie au sein du secteur.

## **ii. Aucun système de tarification rationnelle des produits énergétiques**

Les prix de l’énergie ne sont pas définis sur la base d’une méthodologie transparente, ne sont pas soumis à une périodicité fixe d’examen ou à une procédure de révision définie à l’avance. Le gouvernement fixe le prix du pétrole à vendre aux distributeurs par la SCH et les distributeurs de vente au public. Les prix du pétrole et du gaz, ainsi que les tarifs de l’électricité, ne s’ajustent pas automatiquement au coût de prestation du service ou aux changements des coûts et des fournitures d’intrants. En outre, l’État n’a pas de moyens d’analyse pour mettre en œuvre une politique de prix sur la base d’une justification économique. Par conséquent, les considérations politiques à court terme tendent à prévaloir et les prix ne sont ajustés qu’à la hausse lorsque les contraintes économiques et financières sur le secteur de l’énergie deviennent ingérables.

## **iii. Mauvaise performance commerciale des services publics : non-adéquation de la tarification, de la facturation et du recouvrement**

Les deux entreprises publiques d’électricité comoriennes sont dans une situation structurelle de trésorerie négative en cours émanant de l’exploitation actuelle à cause de leur piètre performance en matière de facturation et de recouvrement. MA-MWE avait environ 44 000 clients en 2012. Le nombre de clients a augmenté de 15 % par an ces dernières années. EDA avait plus de 15 000 clients en 2010, et leur augmentation a été d’environ 11 % par an. Chaque client consomme une quantité relativement faible d’électricité – 10 à 50 KWh par mois.

Le taux de facturation de MA-MWE est de 55 % et pourtant, elle ne recueille que seulement 58 % du montant facturé. Cela met en évidence plusieurs problèmes : un vol généralisé de l'électricité, les défaillances techniques du réseau, l'équipement de comptage, les bases de données clients et les processus de facturation, les problèmes de capacité, les problèmes de complicité entre le personnel de MA-MWE et les consommateurs par rapport au non-paiement, le manque de service clients, etc.

Il n'y a pas de recouvrement auprès du secteur public, car le gouvernement paie indirectement environ 60 % des achats de carburant et compense sa consommation d'énergie contre les factures de carburant. EDA fonctionne beaucoup mieux sur ces mesures, avec des taux de facturation de 60 % et des taux de recouvrement supérieur à 90 %. Au total, les recettes perçues par MA-MWE ne correspondent qu'à environ 1/3 des coûts engagés dans la production d'électricité (Tableau 5).

Le tarif moyen de l'électricité (environ 33 cents USD / kWh) est élevé par rapport à celui de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, mais reflète l'économie d'un petit système dont la production est basée presque exclusivement sur le gazole importé coûteux (voir Tableau en annexe pour comparaison avec les autres États insulaires). Les tarifs élevés soulignent la nécessité de réduire le coût de l'approvisionnement, notamment l'amélioration de la performance de MA-MWE, par la réduction des pertes de distribution, l'application des recouvrements de factures, la réduction des coûts des achats de carburant et l'amélioration de l'efficacité de la production.

Les faibles niveaux de recettes recueillies par MA-MWE (et dans une moindre mesure, d'EDA) se traduisent par un paiement partiel des achats de carburant auprès de la SCH (inférieur à 50 %). À moyen terme, en vue de l'autonomie financière du secteur, des mécanismes adéquats de tarification transférant les variations sous-jacentes de coût du carburant aux consommateurs finaux devront être conçus et mis en œuvre.

#### **iv. Dépendance des services publics par rapport au soutien financier de l'État**

Les pertes de recouvrement de MA-MWE sont supportées par la SCH, qui, à son tour, se retrouve incapable de verser intégralement les taxes de l'État sur le carburant. Dans l'ensemble, le secteur de l'énergie représente une lourde charge pour les finances publiques. Les recettes de MA-MWE ont dépassé 5 milliards de francs comoriens (FC) en 2011 (Tableau 5), ou approximativement l'équivalent de 13,3 millions USD. En 2011, le secteur a bénéficié de subventions directes de 360 millions CF (l'équivalent de 797 000 USD), et de subventions indirectes sous forme de non-paiement des taxes sur les produits pétroliers de 2,7 milliards de FC 2011 (7,2 millions équivalent US \$). On estime que le total des subventions accordées au secteur de l'énergie a atteint environ 10 % du budget de fonctionnement de l'État en 2011. En même temps, le non-paiement des factures d'électricité par les consommateurs du secteur public doit également être pris en compte. Les subventions ont augmenté jusqu'à la fin de l'année 2012, puisque le GoC a dû recapitaliser la SCH afin de sécuriser les importations de carburant.

La principale source du problème est liée à l'insuffisance des prix publics règlementés à la consommation de produits pétroliers. Les prix du diesel vendus principalement à MA-MWE et à l'EDA ne sont pas compensés cependant par le prix de l'électricité. Les prix actuels (115-139 FC/kWh ~ 28-35 cents USD/kWh) ne couvrent pas les coûts variables de production de diesel. Combiné à leur faible performance commerciale, le niveau de tarif ne permet pas aux compagnies d'électricité de financer la plupart de leurs factures de carburant. En conséquence, la SCH ne peut plus se permettre ses achats de produits pétroliers sans l'aide spécifique de l'État.

**Tableau 5 : Informations sur la trésorerie de MA-MWE 2008-10 (en millions de FC)**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Facturation</b>	4 424	4 839	5 020
<b>Recouvrement</b>	2 566	2 807	2 912
<b>Charges d'exploitation</b>	4 477	2 992	6 714
<b>Résultat opérationnel courant</b>	(1 911)	(185)	(3 802)

**v. Manque de planification et de stratégie d'investissement**

La capacité financière très limitée des opérateurs et la nécessité de gérer à court terme ont conduit à une négligence des investissements. Il n'existe actuellement pas de stratégie d'investissement ou de fonction de planification réelle dans les compagnies d'électricité.

Dans ces conditions, les projets d'investissement n'ont généralement pas eu d'analyse économique, financière, technique ou juridique sérieuse. Les futurs opérateurs ne sont généralement pas associés à la négociation de projets d'investissement et peuvent même ne pas être suffisamment au courant de la façon d'exploiter les actifs financés par l'État.

**vi. Faible capacité technique et de gestion conduisant à de mauvaises opérations**

Un entretien régulier préventif de l'équipement est pratiquement inexistant, ce qui explique le mauvais état technique du réseau et des installations de production. Les difficultés de trésorerie ont certainement joué un rôle important dans l'élimination progressive des politiques de maintenance. Ces problèmes financiers ont par la suite mené à une baisse de la capacité et de l'expertise.

**IV. Priorités et recommandations**

Les problèmes du secteur doivent être traités à l'aide d'une approche holistique dans le cadre d'une stratégie globale de rétablissement puisqu'ils sont interdépendants. Compte tenu des ressources et de la capacité limitée de mise en œuvre, les actions devraient être priorisées à la fois en termes d'importance relative, ainsi que de pertinence de séquençage.

**Mesures prises par le gouvernement et les bailleurs de fonds pour accorder la priorité aux prochaines étapes**

Le diagnostic du secteur de l'énergie établi en 2011-12 avec le soutien de la Banque mondiale est un facteur déterminant pour la hiérarchisation des activités. Il a conclu que les problèmes du secteur de l'énergie aux Comores proviennent d'une combinaison de problèmes à court et à long terme, à savoir :



- (a) A court terme, (i) les questions de performance des dirigeants au sein de MA-MWE (facturation, recouvrement et gestion financière) qui ont conduit à des difficultés financières, entraînant un manque d'entretien des installations et l'incapacité d'acheter le carburant nécessaire pour l'approvisionnement fiable d'électricité ; (ii) les difficultés financières au niveau de la SCH résultant de l'incapacité de MA-MWE de payer son approvisionnement en carburant et des mécanismes inadéquats de fixation des prix pétroliers, et (iii) le stockage insuffisant et dangereux des produits pétroliers qui nécessite des livraisons en petites quantités à un coût supplémentaire, et les pénuries occasionnelles de carburant.
- (b) À long terme, l'incapacité de réduire la part d'énergie thermique dans le mix énergétique à cause de la faiblesse de la planification du secteur, avec des conséquences négatives sur les coûts de la production, et le manque de fonds pour élaborer d'autres capacités de production à moindre coût basées sur l'énergie renouvelable.

Sur la base du diagnostic du secteur, le gouvernement a adopté, en août 2012, une note de politique sectorielle (« Document de politique de l'énergie électrique et des produits pétroliers de l'Union des Comores »). Ce document énonce une approche globale pour la réforme et le redressement du secteur, à court terme et à long terme. Les quatre domaines prioritaires identifiés sont les suivants :

- Une réforme globale de la gouvernance d'entreprise et de la gestion commerciale et technique de MA-MWE pour assurer la durabilité des opérations et la réduction du fardeau budgétaire combinée à la réhabilitation des installations existantes (systèmes de production, de transmission et de distribution) pour améliorer la fiabilité de l'approvisionnement ;
- Préparation des futurs investissements en production d'énergies renouvelables (micro-hydraulique), probablement l'énergie éolienne et l'énergie géothermique afin de réduire la dépendance par rapport aux produits pétroliers importés pour la production d'électricité ;
- Réforme du secteur institutionnel, y compris la gouvernance des entreprises du secteur, et la tarification de l'énergie ; et
- Amélioration et extension des capacités de stockage des produits pétroliers pour améliorer la sûreté et la sécurité de l'approvisionnement.

Les bailleurs de fonds et les autorités ont convenu d'une approche holistique combinant un appui pour améliorer la performance opérationnelle des services publics avec l'appui des investissements physiques. La Banque africaine de développement (BAD) a joué un rôle de premier plan dans le secteur et s'occupe de la coordination d'ensemble. La Banque mondiale, l'Union européenne (UE) et l'Agence française de développement (AFD) se sont entendues sur des thématiques spécifiques de concentration dans le cadre de l'engagement global dans le secteur. Le Qatar coordonne également avec la BAD pour fournir un financement significatif.

La BAD<sup>45</sup> a lancé un projet de 23 millions USD approuvé en septembre 2013. Le projet comprend : la réhabilitation de la production en Grande Comore, à Anjouan et à Mohéli, la réhabilitation de la distribution et de la réduction des pertes (destinées à soutenir la modernisation du système de transmission impliquant des protections du système et la réhabilitation des sous-stations et des lignes de distribution sélectionnées), la réhabilitation du stockage de carburant, la préparation des études relatives aux énergies renouvelables afin de permettre la diversification des sources de production et de l'assistance technique tant pour MA-MWE que pour EDA. Le fonds qatari (10 millions USD) serait susceptible de cofinancer la réhabilitation par la BAD du projet de production et de distribution.

L'UE soutient actuellement la production photovoltaïque solaire dans l'île de Mohéli par le biais d'un don de 2 millions euros provenant de la facilité pour l'énergie de l'UE. L'objectif est d'installer 6 microcentrales électriques raccordées au réseau avec stockage (pour une capacité totale de 300 kW). Ce projet pourrait potentiellement réduire les coûts du carburant de 30 % dans l'île de Mohéli. La mise en œuvre du projet, sous la responsabilité de MA-MWE, a récemment commencé. L'UE a également soutenu la préparation d'une stratégie de 20 ans<sup>46</sup> et d'un plan d'actions de 5 ans<sup>47</sup> pour la réforme du secteur de l'énergie aux Comores.

L'*Export-Import Bank of India (Exim Bank)* est en train de mettre en place une ligne de crédit de 41,6 millions USD aux Comores spécifiquement pour financer les investissements dans une usine d'huile lourde de 18 MW (HFO) implantée à Moroni.

## **V. Recommandations générales pour la réforme du secteur (Tableau) :**

### **a. Mesures visant à améliorer la performance commerciale de l'entreprise d'électricité (de court à moyen terme)**

La Banque mondiale a accepté de concentrer son engagement sur le soutien au développement de la performance commerciale et financière de MA-MWE. Pour mener à bien la stratégie du pays pour le secteur de l'énergie, un soutien continu aux dirigeants de MA-MWE sera nécessaire. En particulier, la mise en place d'une structure de direction plus solide est nécessaire pour donner la capacité suffisante à l'entreprise d'électricité en vue d'améliorer la performance technique, commerciale, financière et opérationnelle de l'entreprise et de mettre en œuvre le programme d'investissements. Son équipe de direction doit se concentrer sur l'amélioration de la qualité des services, la réduction des pertes, l'augmentation de la performance commerciale et financière, la transparence et la responsabilisation.

Le vice-président d'alors, chargé de l'Énergie a approuvé en septembre 2012, un plan d'actions de performance commerciale de MA-MWE axé sur l'amélioration de la qualité de la fourniture d'électricité aux clients. Par la suite, MA-MWE a mis en œuvre un certain nombre de mesures pour améliorer le recouvrement des recettes : des liens plus étroits ont été établis avec la gendarmerie et le ministère public de Moroni pour lutter contre le vol d'électricité.

---

<sup>45</sup> *État des systèmes électriques aux îles Comores et propositions de développement*, Rapport final, la Banque africaine de développement, janvier 2013.

<sup>46</sup> *Élaboration d'une stratégie sectorielle nationale énergétique aux Comores*, Document 2.2 Stratégie sectorielle à 20 ans, Rapport final-version finale, janvier 2013, FED-Fond européen de développement.

<sup>47</sup> *Élaboration d'une stratégie sectorielle nationale énergétique aux Comores*, Plan d'Action à 5 ans, Rapport final-version finale, janvier 2013, FED-Fond européen de développement.

### **i. Fournir une expertise technique externe à MA-MWE**

Le manque d'intérêt du marché pour reprendre la gestion de MA-MWE en vertu d'un contrat de gestion a conduit le gouvernement à envisager de recruter des experts techniques expérimentés (« cadres de direction seniors ») à temps plein pour faire partie de la direction actuelle de l'entreprise et pour améliorer la performance de la direction. Suivant ce modèle, le fonds de la Banque mondiale sera utilisé pour recruter des cadres supérieurs qui opéreront sous l'autorité générale du Directeur général de MA-MWE avec des objectifs et des responsabilités clairement définis dans le cadre de la direction de MA-MWE.

Une telle approche est basée sur l'expérience de la Banque mondiale dans le recours aux consultants pour soutenir les dirigeants titulaires (provenant principalement de programmes de la Banque mondiale dans des endroits comme Haïti et la République dominicaine). Il a été constaté que l'amélioration de la performance (financière et opérationnelle) des services publics en difficulté nécessite une implication directe des experts engagés dans la direction de l'entreprise d'électricité en les obligeant à remplir les rôles de direction. Le recrutement d'experts pour simplement conseiller la direction en place n'a pas été efficace. Le but du projet de la Banque mondiale aux Comores est, pour les experts recrutés, d'occuper les postes de direction qui relèvent du directeur général.

### **ii. Mettre en œuvre le « Plan de redressement et de développement » (PRD)**

Le PRD établira des objectifs clairs pour les résultats que les cadres de direction seniors travaillant avec la direction de MA-MWE doivent atteindre. Le ministre chargé de l'Énergie approuvera le PRD. Dans le cadre de ce dernier, les objectifs de performance qui indiquent clairement ce qui est attendu de MA-MWE (conseil d'administration, le directeur général et son équipe de direction, y compris les cadres supérieurs) seront élaborés pour assurer un alignement complet des responsabilités et de la responsabilisation de tous les acteurs majeurs dans le programme de redressement. Ces objectifs de performance devront être adoptés par le conseil d'administration de MA-MWE. Le directeur général travaillera avec son équipe de direction pour atteindre ces objectifs de performance. Le PRD fixera donc efficacement un pacte réglementaire entre MA-MWE et l'État.

Tout en fixant les objectifs et en proposant les modalités pour atteindre les objectifs, le Plan laissera une grande marge de discrétion sur la prise de décision spécifique concernant la meilleure approche pour aborder le redressement commercial et financier ainsi que l'achat et l'utilisation de logiciels et de matériels.

### **iii. Former le personnel de MA-MWE**

Les cadres de direction seniors reconsidéreront également la politique des ressources humaines et géreront la formation interne pour améliorer la gestion commerciale et financière. Ils seront appelés à développer la prochaine génération de dirigeants – accroissant ainsi la durabilité de ces nouvelles mesures.

#### **iv. Mesures visant à améliorer la qualité de la gouvernance globale du secteur de l'énergie**

Les institutions du secteur ont une capacité limitée – surtout en ce qui concerne l'exploitation commerciale, la gestion financière et la planification des investissements. Il y a donc besoin d'un soutien important pour améliorer la gouvernance dans le secteur.

Le projet de la Banque mondiale comprend une composante qui financera l'assistance technique, les activités de renforcement des capacités et les études relatives aux aspects majeurs de la gouvernance du secteur. Cette composante fournira un appui aux institutions du secteur de l'énergie (y compris le ministère chargé de l'Énergie) au moyen de recrutement d'experts externes et d'offres de formation (dont des ateliers) pour exécuter les fonctions majeures suivantes :

- Examen de la politique du secteur de l'énergie : notamment l'examen des modalités de gouvernance du secteur (y compris le processus de nomination du conseil d'administration et de la direction de MA-MWE pour rendre le cadre de responsabilisation plus clair) et sa mise en œuvre ;
- Définition du cadre juridique et réglementaire et sa mise en œuvre abordant en particulier la tarification et les subventions ; et
- Développement de la capacité de planification (par exemple, plan de développement de la production) et fourniture des outils – formation, renforcement des capacités, logiciels, etc. pour sa mise en œuvre.

#### **v. Soutien aux investissements pour améliorer la production, réduire les coûts de production, améliorer la qualité de l'approvisionnement et l'accès**

Le coût structurellement élevé de la production de diesel nécessite que les décideurs recherchent une diversification de la production, en particulier avec les énergies renouvelables. Cependant, le potentiel des énergies renouvelables aux Comores semble quelque peu limité et incertain :

- L'hydroélectricité : il y a la possibilité d'extension et de réhabilitation des microcentrales hydroélectriques à Anjouan. Toutefois, dans le meilleur des cas, cela ne fera qu'une petite contribution aux besoins de la production d'électricité aux Comores.
- L'énergie solaire : il y a des projets en cours, avec un financement accepté en principe (6 microcentrales solaires à Mohéli en utilisant un mécanisme de financement de l'énergie de l'Union européenne et le financement chinois pour la Grande Comore). Ces centrales sont censées soutenir une certaine augmentation de l'accès à l'électricité. Toutefois, la production photovoltaïque est de nature intermittente – entraînant des difficultés à faire correspondre la demande de pointe du soir avec une alimentation intermittente. Souvent, le temps nuageux peut également limiter le potentiel de l'énergie solaire.
- L'énergie éolienne : les mesures de la vitesse du vent font partie du projet BAD. A priori, les vitesses de vent assez lentes et la petite taille des réseaux peuvent limiter le potentiel de l'énergie éolienne.
- L'énergie géothermique: c'est potentiellement intéressant pour la Grande Comore compte tenu de sa géologie. Cependant, un travail d'étude des ressources en profondeur sera nécessaire – et cela peut être coûteux (surtout le forage).

La BAD prévoit de financer plusieurs études techniques qui feront progresser l'évaluation du potentiel des énergies renouvelables (éolienne, géothermique) ou soutiendra la préparation des investissements déjà identifiés (tels que la micro-hydraulique à Anjouan). Cependant, à moyen terme (cinq ans), les énergies renouvelables auront probablement un impact limité sur la réduction du coût de production d'électricité aux Comores.

La production utilisant du mazout : le mazout pourrait potentiellement réduire le coût de production thermique comparé au diesel – étant donné que son prix est de 25-35 % inférieur à l'équivalent de la valeur calorifique (la différence de prix varie en fonction de la qualité du fuel lourd – viscosité et teneur en soufre). La production avec du mazout a cependant un certain nombre de contraintes. Premièrement, il faut établir une infrastructure logistique dédiée à l'approvisionnement et la livraison, qui comprend des installations portuaires de déchargement, des installations de stockage et le transport à l'usine de production. Avant la mise en place d'une telle chaîne d'approvisionnement, la viabilité économique de ces investissements dans le cas de la Grande Comore devrait être évaluée – surtout compte tenu des faibles volumes de demande projetés. L'existence de fournisseurs régionaux et leur volonté de livrer des lots de faible quantité aux Comores devraient être aussi évaluées. De plus, la production utilisant du mazout est techniquement plus exigeante que la production alimentée au diesel (concernant les opérations, la maintenance et de la gestion des déchets). En conclusion, si la décision de passer au mazout est celle qui doit être prise en considération, elle doit l'être en se basant sur une évaluation solide de la viabilité technique, économique et commerciale.

En ce qui concerne l'accès et l'amélioration des taux d'accès, les Comores disposent d'une connectivité physique importante au réseau. Toutefois, la très mauvaise qualité des équipements techniques signifie que toute réhabilitation de production et activité de renforcement du réseau auraient un impact significatif sur l'amélioration de l'accès à l'électricité. La BAD a récemment commandé une étude<sup>48</sup> pour examiner l'état physique du système et des options d'investissement dans la maintenance et les mises à niveau. Le document énonce un certain nombre d'activités d'investissement susceptibles d'améliorer la qualité de l'approvisionnement et donc des niveaux efficaces d'accès à l'électricité. Le programme de la BAD soutiendra ces investissements et il sera important pour les autorités comoriennes d'être actives dans ce domaine, car il complète les améliorations commerciales et de gouvernance dans le secteur.

En termes d'investissement dans le stockage de carburant, l'étude BAD référencé ci-dessus récapitule les projets qui permettraient d'accroître le volume de stockage à Voidjou, Grande Comore (à partir de 200 m<sup>3</sup> à 1 500 m<sup>3</sup> offrant 30 jours de sécurité d'approvisionnement pour un coût estimatif de 350 000 USD), à Itsambouni, Grande Comore (à partir de 50 m<sup>3</sup> à 150 m<sup>3</sup> offrant une semaine de sécurité d'approvisionnement pour un coût estimatif de 200 000 USD) et à Fambouni, Mohéli (de 8 m<sup>3</sup> à 100 m<sup>3</sup> offrant 30 jours de sécurité d'approvisionnement pour un coût estimatif de 100 000 USD). Le gouvernement des Comores devra analyser les besoins d'investissement futurs pour le stockage des produits pétroliers afin de répondre à la croissance de la demande pour ces produits, de fournir une sécurité énergétique accrue, et améliorer la capacité de négocier des prix moins élevés à l'importation en étant capable de recevoir des cargaisons plus importantes.

## VI. Chronogramme recommandé pour la réforme du secteur

Le calendrier suivant est recommandé pour les réformes mentionnées ci-dessus. Une partie des réformes proposées constitue la base de l'opération de la Banque mondiale et est présentée au Tableau 4. *Court terme (2014)*

**Adopter le Plan de redressement et de développement.** Le plan doit être conçu par un expert financé par la Banque mondiale début 2014 et sa mise en œuvre se poursuivra durant 2015 et 2016 avec le soutien des cadres supérieurs financés par la Banque mondiale. Cela sera accompagné par l'achat du logiciel commercial et financier nécessaire pour les services publics ainsi que des matériels et des boîtes de comptage qui soutiendront le redressement commercial et financier.

### a. A court et à moyen terme (2014-2016)

**Examiner la politique du secteur énergétique.** Le projet de la Banque mondiale se propose d'appuyer la formulation d'une politique exhaustive du secteur de l'énergie et de guider sur les instruments juridiques et réglementaires y afférents pour la rendre opérationnelle ; et il fera des recommandations sur les questions majeures de gouvernance d'entreprise pour les Entreprises publiques (EP) du secteur d'électricité de l'État telles que la manière d'améliorer la surveillance de la performance des services publics, et de clarifier les responsabilités et les autorités institutionnelles (y compris les rôles, les nominations et les rapports hiérarchiques au sein du secteur). On s'attend à ce que la politique du secteur de l'énergie soit adoptée par le gouvernement des Comores d'ici 2016.

**Développer la capacité de planification et la prise de décision.** Le projet soutenu par la Banque mondiale inclut l'appui au pays pour développer sa capacité de planification et ses mécanismes de prise de décision (par le biais, entre autres, de l'élaboration d'un plan de développement de la production) et pour fournir les outils – formation, renforcement des capacités, de logiciels, etc. pour sa mise en œuvre. Cette activité devrait être achevée d'ici fin 2016.

**Concevoir et mettre en œuvre un cadre tarifaire efficace et de recouvrement des coûts.** Nécessité d'aborder le processus d'établissement de niveaux de prix tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Une étude sur les subventions et les tarifs, qui sera menée en 2016, devrait proposer une nouvelle structure de subventions et de tarifs pour l'électricité (en tenant compte de la disposition à payer au niveau des différentes catégories de clients) et de soutenir la conception d'un cadre tarifaire efficace et simple pour les ajustements de prix et de tarifs – et les subventions ciblées.

**Analyser les besoins d'investissement futurs pour le stockage des produits pétroliers** afin de répondre à la croissance de la demande pour les produits pétroliers. Rechercher activement des financements concessionnels.

On estime que les mesures décrites ci-dessus (entreprises par rapport au calendrier ci-dessus) permettront d'améliorer le taux de recouvrement de MA-MWE de 55 à 70 % et de réduire les pertes de 45 à 37,5 % sur une période de trois ans.

**Tableau 6 : Chronogramme de réforme pour l'opération de la Banque mondiale**

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Politique du secteur de l'énergie rédigée et adoptée</b>		Politique du secteur de l'énergie rédigée	Politique du secteur de l'énergie adoptée
<b>Nouveau processus de planification et de prise de décisions pour les investissements</b>		Cadre de planification et de prise de décision rédigé	Cadre de planification et de prise de décision pour les investissements adopté et en cours de mise en œuvre
<b>Etude relative aux subventions et aux tarifs</b>			Etude relative aux subventions et aux tarifs livrée
<b>Plan de redressement et de développement de MA-MWE</b>	Plan conçu	Plan en cours de mise en œuvre	Plan mis en œuvre
<b>Logiciel commercial et financier acheté, installé et opérationnel</b>	Initier achat logiciels et matériels informatiques	Logiciels et matériels informatiques installés et opérationnels	Logiciels et matériels informatiques opérationnels
<b>Matériels de comptage, boîtes de protection et mesure de carburant</b>		Installés	
<b><u>Indicateurs de résultat</u></b>			
<b>Taux de recouvrement de MA-MWE (référence 55 %)</b>	60 %	65 %	70 %
<b>Total des pertes de MA-MWE réduit (référence 45 %)</b>	42,5 %	40 %	37,5 %

**b. Moyen à long terme (à partir de 2015)**

Après le court terme immédiat, le GoC et les entreprises d'électricité devront se concentrer sur la mise en œuvre des politiques qui ont été élaborées au cours de 2014-15. En particulier, un suivi sera nécessaire dans les domaines suivants :

- Mise en œuvre du Plan de redressement et de développement adopté en 2014 et politique du secteur de l'énergie élaborée dans le cadre du projet de la Banque mondiale.

- Re-conception du cadre d'établissement des prix et des subventions sur la base de l'étude (susceptible d'être finalisée en 2016). Cette dernière sera financée par la Banque mondiale.
- Réhabilitation des infrastructures de production et de distribution au moyen d'investissements dans de nouveaux équipements, y compris de nouveaux systèmes de comptage, des capacités de stockage, des capacités de production supplémentaires, etc. Ces investissements seront financés par la BAD.
- Rénovation des centrales hydroélectriques existantes. Financée par la BAD.
- Amélioration de l'efficacité énergétique, notamment au moyen de la distribution de LFC. Financée par la BAD.

En outre, le moyen au long terme devrait voir un changement de priorité dans les domaines suivants :

- **Diversification des sources d'énergie pour la production d'électricité, y compris les investissements dans les énergies renouvelables.** Cela permettra de réduire les coûts de production, d'accroître la sécurité d'approvisionnement et d'améliorer la qualité de l'approvisionnement et de niveaux d'accès.
- **Programme de moyen à long terme des investissements physiques** dans les capacités de production, de transport, de distribution et de stockage.

## VII. Manque de connaissances

Afin de mettre en place un cadre réglementaire efficace pour une gouvernance et une gestion améliorées des entreprises d'électricité, des études supplémentaires sont nécessaires, en particulier :

- Examiner les subventions dans l'énergie et les arrangements tarifaires existants et proposer, en tant que de besoin, une nouvelle structure de subvention et tarifaire pour l'électricité (en tenant compte de la disposition à payer des différentes catégories de clients) et la conception d'un cadre tarifaire efficace et simple pour les prix et ajustements tarifaires. L'étude sera mise en œuvre par le ministère de l'Énergie grâce au financement du projet de la Banque mondiale – en 2016.
- **Energies renouvelables.** Le potentiel des énergies renouvelables aux Comores devrait être évalué, y compris les sources d'énergie éolienne, solaire et géothermique. Le projet BAD financera l'étude sur le potentiel hydroélectrique (à préparer vers le 1<sup>er</sup> trimestre 2015), sur l'énergie géothermique (à préparer vers la fin 2015), sur l'énergie éolienne (vers la fin de 2016) et sur la stabilité du système de l'électricité en vue de l'intégration des énergies renouvelables (à achever en 2014).
- **Potentiel de production de mazout.** Une étude de viabilité économique et technique est nécessaire pour traiter spécifiquement la situation en Grande Comore – pour évaluer l'existence de fournisseurs potentiels régionaux de carburant, la fourniture et la structure des coûts et les besoins en infrastructures pour la livraison de mazout à la Grande Comore. Cet aspect sera abordé au moyen d'un financement de la Banque d'Export-Import de l'Inde.



- **Besoins en capacité de stockage.** Le gouvernement, éventuellement en coopération avec la BAD, devrait continuer à analyser les besoins futurs en termes de capacité de stockage des produits pétroliers et solliciter activement des financements concessionnels. L'étude devrait être réalisée en 2014 afin que des investissements dans de nouvelles capacités puissent être achevés dans le moyen terme (3 ans).

**Conclusion.** En coopération avec les autorités, les partenaires multilatéraux et bilatéraux, par le biais de leurs projets sur l'énergie, ont mis au point un certain nombre de programmes coordonnés pour contribuer à réaliser un redressement soutenu du secteur de l'énergie. La BAD, la BM, l'UE, l'AFD, le Qatar (et éventuellement l'*Export-Import Bank of India*) fournissent les fonds nécessaires et une assistance technique pour soutenir et conseiller le gouvernement et les entreprises d'électricité dans la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-dessus (même si nous comprenons que d'autres financements concessionnels pour les investissements dans le stockage soient toujours recherchés). Avec les ressources nécessaires à portée de main, il est extrêmement important que le gouvernement et ses entreprises d'électricité se concentrent sur la mise en œuvre opportune des projets et des réformes connexes. Une mise en œuvre opportune devrait conduire à des améliorations rapides de la performance du secteur.

**Annexe 3 : Performance des systèmes d'électricité des trois îles  
et comparaison avec d'autres systèmes insulaires**

	Unité	Grande Comore	Anjouan	Mohéli	Cap Vert	Tonga	Vanuatu	Fiji
<b>Nombre de connexions</b>		42 000	15 300	2 000		20 000	10 571	151 410
<b>Capacité nominale installée</b>	MW	15,8		2	141	15,3	23,9	211,2
<b>Capacité disponible</b>	MW	11		1,2	120	13	23	
<b>Dont renouvelable</b>	MW				32	2	10,1	54,6
<b>Production annuelle</b>	GWh	45,4	15		385	52	60	83
<b>Facturation annuelle</b>	GWh		10		250			
<b>Pertes de Distribution</b>		45%		45%	26%	15,1%		5%
<b>Facturation annuelle</b>	m USD	3,4			89	39		
<b>Recettes recouvrées</b>	m USD				84	36		
<b>Taux de recouvrement</b>	%	58	93	58	94	92	99	
<b>Tarif/kWh moyen</b>	USc/kWh	33	33	33	34	50		

Sources: MA-MWE, gouvernement des Comores, estimations par le personnel de la Banque, Rapport annuel 2012 sur les services publics de Cap Vert, Rapport d'évaluation comparative sur les services publics d'électricité du Pacifique à partir de 2012.

**NOTES DE FIN DE DOCUMENT**

<sup>iv</sup> Diagnostic résumé dans la note de politique sectorielle adoptée par le GoC (« Document de politique de l'énergie électrique et des produits pétroliers de l'Union des Comores », juillet 2012).

<sup>v</sup> État des Systèmes électriques aux Îles Comores et propositions de développement, Rapport final, Banque africaine de développement, janvier 2013.

<sup>vi</sup> Élaboration d'une stratégie sectorielle nationale énergétique aux Comores, document 2.2 Stratégie sectorielle à 20 ans, Rapport final, version finale, janvier 2013, FED – Fond européen de développement.

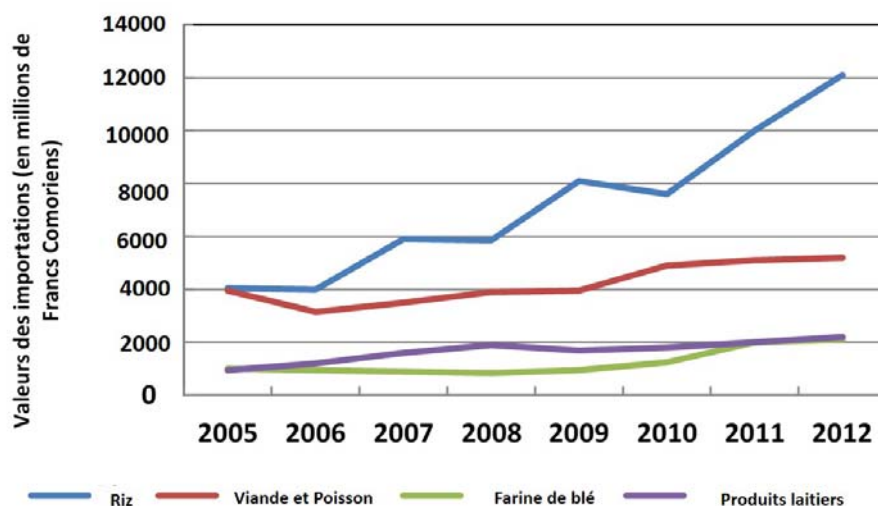
<sup>vii</sup> Élaboration d'une Stratégie sectorielle nationale énergétique aux Comores, Plan d'Action à 5 ans, Rapport final, version finale, janvier 2013, FED – Fond européen de développement.

# AUGMENTATION DE LA PRODUCTIVITÉ DANS LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE

## I. Contexte : l'agriculture aux Comores

L'agriculture est le secteur le plus vaste dans l'économie des Comores, générant environ 46 % du PIB, représentant approximativement 57 % des emplois, et générant presque 90 % des recettes totales d'exportation. Bien qu'elle reste un important moyen pour une grande part de la population de subvenir à ses besoins, l'agriculture a perdu en importance car l'activité économique s'est déplacée vers les zones urbaines en croissance rapide. Bien que la majorité des denrées agricoles de base produites aux Comores soient consommées au niveau national, les importations de produits alimentaires ont progressivement augmenté, alimentées par une croissance rapide des importations de riz (Figure 11). Actuellement, le pays dépend surtout des importations de produits alimentaires, qui représentent plus de 75 % du total des besoins de la consommation alimentaire des Comores.

**Figure 11 : Tendances des importations de produits alimentaires, 2005 à 2012 (en millions de Francs comoriens)**



L'agriculture aux Comores reste principalement orientée vers la subsistance. Le gros de la production vient des petites fermes familiales qui produisent plusieurs denrées agricoles alimentaires, surtout destinées à la consommation domestique, comme le maïs, le manioc, les bananes, le *taro*, les patates douces et le coco. L'agriculture commerciale est relativement sous-développée et tourne autour de la production des denrées à valeur élevée destinées à l'exportation, à savoir : la vanille, le girofle, et l'ylang-ylang. Les systèmes de production agricole et d'élevage diffèrent selon les trois îles, ce qui reflète, entre autres facteurs, les différences des conditions agro-climatiques, de la densité de la population et du degré d'intégration du marché.

Comme les opportunités d'emplois dans d'autres secteurs ne connaissent qu'une croissance lente, le bien-être d'une proportion considérable de la population reste lié à l'agriculture. Le secteur n'a, toutefois, pu absorber qu'une petite fraction de la population qui s'est ajoutée à la main-d'œuvre et le taux national de chômage a augmenté en conséquence. La productivité du secteur agricole est restée constante, avec une valeur ajoutée par producteur agricole demeurant virtuellement inchangée malgré l'augmentation du nombre d'individus employés

dans le secteur. Comme le secteur agricole n'a pas réussi à appuyer la création d'emplois, une pression s'est exercée sur le gouvernement pour créer d'autres opportunités d'emplois dans d'autres secteurs.

Le défi du secteur agricole devient de plus en plus urgent car le pays fait face à de sérieux problèmes de développement rural. Presque la moitié des Comoriens vivent en dessous du seuil de pauvreté de 1,25 USD par jour, et la majorité de ces individus pauvres vivent en milieu rural (WDI 2013). Il n'est pas surprenant de voir que les indicateurs de développement en milieu rural soient à la traîne par rapport aux indicateurs de développement en milieu urbain, avec un taux de pauvreté plus élevé, un taux de fertilité plus élevé parmi les femmes en âge de procréer, une utilisation moins commune de la contraception, un retard de croissance plus prévalent parmi les enfants, un analphabétisme des adultes plus répandu, et une plus grande part d'individus n'ayant pas accès aux services améliorés d'assainissement (Tableau 7). Il faut des réformes structurelles pour combler les lacunes entre les populations urbaines et rurales.

**Tableau 7 : Indicateurs de développement humain, milieu rural et urbain**

	Rural	Urbain
Taux de pauvreté (% de la population)	48,7	34,5
Taux de fertilité (nombre d'enfants par femme âgée de 15 à 49 ans)	4,8	3,5
Utilisation de la contraception (% des femmes)	14,4	29,6
Retard de croissance parmi les enfants (%)	15,8	11,2
Alphabétisation des adultes (% de la population adulte)	55,8	65,9
Accès à l'assainissement (% de la population)	29,7	50,0

Source: EDSC- MICS (2012)

## II. Contraintes

Pour améliorer la performance du secteur agricole, le gouvernement comorien devra relever trois défis principaux : (i) la faible productivité agricole, (ii) la performance des marchés agricoles en deçà de ses capacités, et (iii) des institutions faibles et des politiques incohérentes. Comme ces trois défis sont issus de causes complexes, cela vaut la peine de les aborder l'un après l'autre.

### *Contrainte 1: la faible productivité agricole*

Le premier défi majeur auquel le gouvernement comorien doit faire face est d'augmenter la productivité agricole. Celle-ci est plus faible que celle des autres pays en développement ayant des conditions agro-climatiques similaires. La faible productivité agricole des Comores peut être attribuée à plusieurs facteurs :

- (a) **L'utilisation de pratiques agricoles obsolètes** causée par l'insuffisance des connaissances des paysans en technologies améliorées, combinée à un service de vulgarisation faible et inefficace. Les projets de développement financés par les bailleurs ont plusieurs fois tenté de rallier l'appui des ONG et des entreprises privées pour donner des services de conseils agricoles, mais cette approche n'a pas réussi.
- (b) **La disponibilité limitée et le coût élevé des intrants améliorés** attribuable aux systèmes mal développés de distribution des intrants, et à un secteur privé faible. L'utilisation d'intrants améliorés n'est pas commune aux Comores. La plupart des

paysans plantent des variétés traditionnelles en utilisant des niveaux minimes d'intrants achetés, incluant les semences améliorées et les engrais. La plupart des éleveurs gardent des espèces indigènes ayant des potentiels génétiques limités, et peu d'animaux bénéficient de la supplémentation alimentaire et de soins vétérinaires réguliers.

- (c) **Un manque de sécurité foncière** résultant de l'absence d'un système formel d'administration et d'immatriculation foncière. La plupart des paysans comoriens cultivent une terre dont ils n'ont pas de titre formel, mais qui leur a été mise à disposition par l'État. L'absence de titre formel décourage l'investissement dans les technologies de gestion du sol et de l'eau, qui pourraient améliorer la productivité foncière à plus long terme.
- (d) **Une faible utilisation du crédit de production** à cause de l'absence de la demande effective de financement bancaire et du risque perçu des prêts ruraux. Plusieurs producteurs comoriens n'ont pas les connaissances et les compétences nécessaires pour accéder aux finances à travers le système formel de crédit, et ceux qui possèdent les connaissances et les compétences sont souvent considérés comme des clients non-attractifs à cause d'un passé historique de défauts de paiements. A cause de ces deux facteurs, les institutions financières hésitent à prêter au secteur agricole.
- (e) **Une main-d'œuvre agricole non-productive** caractérisée par un manque de compétences (attribuable au manque d'opportunités éducatives pour la population rurale, en particulier les opportunités de formation professionnelle), la mauvaise organisation (reflétant l'absence d'une tradition de collaboration formelle et informelle), et un profil démographique vieillissant (reflétant la réticence des jeunes à chercher de l'emploi dans le secteur).
- (f) **La dégradation des ressources naturelles** due à l'utilisation excessive de pratiques agricoles nuisibles à l'environnement et non durables. La plus grande part de la dégradation de l'environnement résulte des méthodes de culture sur brûlis qui sont souvent utilisées pour déblayer la terre, ainsi que de l'utilisation du bois de chauffe comme principal combustible lors de la distillation d'ylang-ylang.

### ***Contrainte 2 : la performance des marchés agricoles en deçà de ses capacités***

Le deuxième défi majeur auquel le gouvernement des Comores doit faire face est l'amélioration de la performance des marchés agricoles. Ces derniers sont en général sous-développés : bien que les données fiables soient rares, on estime que moins de 25 % de la production agricole globale est vendue, et que moins de 15 % des ménages en tirent une portion significative de leurs revenus grâce à la vente des denrées agricoles. En outre, les prix de plusieurs produits alimentaires montrent une forte variabilité saisonnière, ce qui démontre un manque de capacité fiable de stockage. Enfin, les prix des produits alimentaires de base tendent à varier considérablement entre les trois îles, ce qui reflète des coûts élevés de transports intérieurs.

La performance décevante des marchés agricoles aux Comores peut être attribuée à plusieurs causes sous-jacentes, dont certaines en particulier :

- (a) **Des infrastructures de marketing déficientes**, surtout les infrastructures de transport. Les marchés agricoles sont en général mal intégrés, principalement à cause des coûts élevés de transport. Les conditions du réseau routier national se sont détériorées ces dernières années à cause du manque de maintenance, entravant ainsi les flux des produits agricoles dans les îles. Ensuite, les liens maritimes et aériens mal développés dissuadent les mouvements des denrées agricoles entre les îles. Peu de

bateaux sont adaptés au transport des denrées alimentaires périssables, rendant le transport inter-îles lent et cher. Les services aériens entre les îles ne sont pas fiables et sont coûteux, empêchant son usage régulier pour le transport d'aliments.

- (b) **Un climat des affaires défavorable** qui décourage les investissements privés. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont en général soumises à des procédures réglementaires coûteuses et longues, privées des financements dont elles ont besoin pour croître et se diversifier, et constamment exposées à la recherche de prêts. En faisant face à des obstacles dès le départ, les entrepreneurs privés ont tendance à éviter les marchés agricoles en faveur des opportunités plus attractives, par exemple : l'importation et la distribution de matériel électronique et d'autres biens de consommation.

### *Contrainte 3 : des institutions faibles et des politiques incohérentes*

Le troisième défi majeur que doit relever le gouvernement des Comores est de renforcer les institutions travaillant dans le secteur agricole, et de concevoir et mettre en œuvre des politiques claires et fermes qui contribuent efficacement à réaliser les objectifs des politiques nationales.

- (a) **Institutions faibles** : les institutions publiques travaillant dans l'agriculture sont fragmentées, manquent de personnel, et sont mal gérées. La responsabilité des postes clés est distribuée entre plusieurs ministères et agences, si bien qu'il est difficile d'avoir une vision globale du développement du secteur. L'Institut national de recherches en agriculture, pêche et environnement (INRAPE) est sous-financé et manque de personnel, ce qui explique ses mauvais résultats dans la création de technologies adaptées aux besoins des producteurs comoriens. Une agence monopoliste d'État a obtenu les droits exclusifs d'importer et de distribuer du riz, sans avoir eu les ressources financières nécessaires pour exercer ces fonctions (Encadré 12).
- (b) **Politiques incohérentes** : les politiques agricoles ont varié au fil des années en termes d'orientation et d'approches, mais le recours récurrent à des initiatives, des programmes et des projets spéciaux pour trouver des solutions immédiates aux crises pressantes a été une caractéristique commune. Les politiques agricoles ont tendance à changer fréquemment avec les changements de dirigeants politiques. Plusieurs initiatives et programmes financés par des bailleurs, bien que bien intentionnés, n'ont pas été financièrement durables. Les participants aux marchés tout au long de la chaîne d'approvisionnement expriment fréquemment leurs frustrations face aux politiques gouvernementales incohérentes et contre-productives.

### **III. Opportunités**

Les contraintes susmentionnées, qui ont contribué à la mauvaise performance chronique du secteur agricole des Comores, sont équilibrées par plusieurs facteurs qui offrent des opportunités pour de futures croissances et transformations. Parmi celles-ci :

- (a) **La diversité des environnements de production** : Comme le territoire national est composé de trois îles dotées de caractéristiques agro-écologiques et de climats différents, les Comores ont le potentiel de produire une grande variété de denrées alimentaires et de cultures commerciales tout au long de l'année, même pendant la période d'hiver dans l'hémisphère nord. En principe, cela devrait

offrir des opportunités pour cibler un ensemble de marchés large et bien diversifié.

### **Encadré 12 : Office national pour l'importation du riz (ONICOR)**

A cause de l'importance économique et politique du riz, la responsabilité exclusive d'importer et de distribuer cet aliment de base majeur a été confiée à une organisation paraétatique, l'Office national pour l'importation du riz (ONICOR). Créée en 1982 par décret présidentiel, l'ONICOR est responsable de l'importation de riz pour assurer que des stocks de riz suffisants soient toujours disponibles sur le marché à prix abordable. Depuis sa création, l'ONICOR a été minée par des difficultés. Comme elle n'a pas d'autonomie financière, l'ONICOR est obligée de demander des fonds à la Banque centrale pour financer les achats sur le marché international, ce qui a contribué à sa performance instable. Incapable de remplir son mandat, l'ONICOR a fréquemment eu recours à l'octroi de licences d'importation à des commerçants privés.

La performance décevante de l'ONICOR ne devrait pas surprendre, car elle reflète l'expérience d'organisations paraétatiques similaires de plusieurs autres pays. La performance du marché rizicole des Comores peut être améliorée en réorientant l'ONICOR vers un rôle de coordination et de facilitation, tout en abandonnant l'importation et la distribution réelle de riz aux entreprises privées. Dans un tel scénario, l'ONICOR pourrait se concentrer sur les activités suivantes : (i) établissement de normes de grade et de qualité pour l'importation de riz ; (ii) élaboration et application de normes pour les entreprises privées souhaitant importer du riz ; (iii) surveillance des activités du marché et publication d'informations sur les importations, les ventes, les stocks et les prix ; (iv) collectes des droits de douanes et des taxes de vente ; et (v) maintien d'un niveau modeste de stock qui peut être écoulé sur le marché en cas d'urgence. Les règles régissant la gestion du stock de réserve devraient être transparentes, avec des informations mises à la disposition du public sur la taille du stock de réserve, la manière dont il a été accumulé, les circonstances dans lesquelles le riz du stock de réserve sera écoulé sur le marché, et la méthode pour l'écouler. Des opportunités devraient être explorées pour impliquer des producteurs et des commerçants privés dans les opérations du stock de réserve.

- (b) **Proximité aux marchés régionaux** : les Comores sont situées près de plusieurs marchés régionaux importants, dont l'océan Indien, l'Afrique orientale et l'Afrique australe. Ces marchés, qui ont été jusqu'ici inexploités, offrent d'énormes opportunités pour les produits comoriens, surtout les fruits et légumes à forte valeur qui peuvent être produits sans utilisation de produits chimiques et être promus comme produits biologiques.
- (c) **Réputation comme leader mondial de la production de denrées d'exportation à forte valeur** : les Comores jouissent d'une réputation bien méritée de leader mondial de la production et de l'exportation de produits de niche à forte valeur, comme l'ylang-ylang, la vanille et le girofle.
- **Ylang-ylang** : la valorisation du sous-secteur ylang-ylang pourrait croître en améliorant les pratiques de production pour développer la productivité au niveau des fermes et en améliorant les technologies de traitement post-récolte pour augmenter les taux d'extraction et renforcer la quantité et la qualité de l'essence.
  - **Vanille** : la vanille produite aux Comores est connue pour son parfum distinctif et sa vanilline fortement concentrée, qui lui permet d'exiger des prix supérieurs sur les marchés mondiaux. Ayant été la source principale des revenus d'exportation, la vanille doit, toutefois, se redresser de la chute des prix mondiaux, qui a entraîné une réduction considérable des surfaces des plantations de vanille.
  - **Girofle** : auparavant, les Comores exportaient des quantités considérables de girofle. Bien que la production ait décliné après une baisse constante des prix mondiaux, les prix ont fortement rebondi depuis 2009, en grande partie grâce au renforcement de la demande de l'industrie indonésienne du tabac.

- (d) **Potentiel inexploité dans la production d'autres produits d'exportation à forte valeur** : les Comores sont capables de produire d'autres produits de niche à forte valeur pour lesquels les marchés d'exportation sont en croissance, comme le café et le litchi.
  - **Café** : les cafés Robusta et Arabica sont actuellement plantés aux Comores à petite échelle. Les variétés locales ont bien tenu la concurrence lors des dégustations internationales et sont considérées comme capables de concourir sur les marchés internationaux, si elles sont bien gérées et efficacement promues.
  - **Litchi** : bien que rarement produit pour l'exportation, le litchi pousse extrêmement bien à la Grande Comore et Mohéli. Comme la saison de production aux Comores diffère légèrement du pic de production à Madagascar, les opportunités de vendre sur le marché lucratif européen existent.
- (e) **Marché local inexploité pour les produits horticulturaux** : l'urbanisation rapide, combiné à la croissance des revenus modestes favorise la croissance de la demande locale pour les produits horticulturaux, à la fois les fruits et les légumes. Les producteurs commerciaux de produits horticulturaux n'ont pas pu satisfaire la croissance de la demande, provoquant ainsi une dépendance accrue pour les importations venant des autres pays de l'océan Indien et de l'Afrique australe. Il y a des opportunités d'étendre la production et de vendre sur le marché local.

#### **IV. Vision à long terme pour le secteur agricole**

Il est clair que le secteur agricole des Comores est actuellement en deçà de ses performances, mais il y a un manque de vision sur ce que le gouvernement devrait faire pour remédier à cette situation. A court terme, il faut relancer la croissance du secteur agricole pour augmenter les revenus de la frange la plus pauvre de la population, sauvegarder la sécurité alimentaire, et donner du travail aux ménages ruraux pour lesquels les opportunités d'emplois sont encore rares. A plus long terme, toutefois, les options sont moins évidentes. Vu la forte densité démographique, la disponibilité limitée des terres arables, la petite taille du marché alimentaire locale et la distance par rapport aux marchés des denrées mondiales, il est improbable que l'agriculture émerge comme un moteur principal de croissance et de réduction de la pauvreté. Au contraire, il est plus probable que la croissance globale de l'économie sera favorisée par les secteurs urbains en expansion rapide (ex: télécoms, constructions, commerce de détail), ainsi que par le secteur touristique en croissance. La croissance de ces secteurs attirera la main-d'œuvre hors des zones rurales au fur et à mesure que les travailleurs immigreront vers les villages et les villes à la recherche d'emplois rémunérateurs. Même si cela provoque probablement une diminution de la population vivant en milieu rural, les conséquences pour ceux qui restent dans les zones rurales pourraient être positives. S'il est bien géré, l'exode rural pourrait mener à la redynamisation de l'agriculture en augmentant la productivité de la main-d'œuvre et en augmentant les revenus des ménages ruraux.

Il semble certain que le rôle de l'agriculture aux Comores changera dans le temps car l'économie nationale croît et évolue. Plus précisément, l'agriculture a le potentiel de jouer quatre rôles importants.

Premièrement, l'agriculture peut contribuer à **la croissance et à la réduction de la pauvreté**. Les denrées alimentaires de base offrent les meilleures perspectives à court terme, car elles sont actuellement produites par la plupart des ménages ruraux et parce que la productivité



pour ces denrées est encore très basse. A plus long terme, pour soutenir la croissance agricole, il faudra diversifier vers d'autres denrées à forte valeur, telles que les fruits, les légumes, et les épices, ainsi que la viande et les produits laitiers. La demande pour ce dernier groupe de denrées peut être en partie alimentée par l'augmentation des revenus sur les marchés locaux et en partie par l'intégration accrue dans les marchés mondiaux, qui peuvent créer de nouvelles opportunités d'exportation.

Deuxièmement, l'agriculture peut servir de base à une **meilleure sécurité alimentaire**. Après une longue période durant laquelle les aliments de base étaient disponibles en abondance sur les marchés mondiaux et les prix internationaux étaient faibles et stables, des variations de prix importants se produisent à nouveau. Depuis 2008, les prix internationaux du riz, du blé, et du maïs ont fortement fluctué, atteignant parfois des niveaux jamais vus en plusieurs décennies. Comme les Comores importent une large partie de ses besoins en aliments de consommation, le pays a particulièrement été exposé à l'instabilité des marchés mondiaux des produits alimentaires. Le développement du secteur agricole réduira la vulnérabilité du pays aux futures fluctuations des prix alimentaires dans le monde.

Troisièmement, l'agriculture peut demeurer une **source majeure de recettes d'exportation**. Il y a un potentiel considérable pour accroître la production des denrées à forte valeur ciblant des marchés de niche lucratifs (ex : fruits et légumes, vanille, épices). Si ce potentiel peut être réalisé, les Comores pourraient ré-émerger en tant qu'acteur majeur sur les marchés mondiaux. Les destinations particulièrement importantes pour les exportations incluent les marchés de consommation soucieux de la qualité au Moyen-Orient et en Europe.

Quatrièmement, l'agriculture peut contribuer à **la gestion durable des ressources naturelles**. En tant qu'utilisateur majeur de ressources naturelles, l'agriculture provoque des impacts significatifs sur les ressources naturelles. Plusieurs de ces impacts sont négatifs. Par exemple : l'agriculture nécessitant beaucoup d'eau, elle contribue énormément au déclin de la fertilité des terres, à la pollution chimique du sol et de l'eau, et à la perte de la biodiversité. Mais l'agriculture peut également avoir des impacts positifs sur les ressources naturelles. Elle est souvent un prestataire principal de services environnementaux, généralement reconnus comme non-rémunérés : maintien de la fertilité du sol, séquestration de carbone, protection des bassins versants, et préservation de la biodiversité. A cause de ces nombreux liens, l'agriculture peut jouer un rôle vital dans la préservation de la durabilité de la base des ressources naturelles du pays.

## **V. Priorités/Recommandations de politiques**

Que faut-il faire pour pallier aux différentes contraintes contribuant à la mauvaise performance du secteur agricole des Comores ? Il ne sera pas facile de transformer l'actuelle agriculture de subsistance en une véritable et dynamique agriculture commerciale, pour deux raisons. D'abord, la plupart des activités agricoles sont effectuées par des opérateurs privés, donc les dépenses publiques ne peuvent stimuler la croissance que de manière indirecte. Les politiques gouvernementales peuvent jouer un rôle de catalyseur en stimulant les investissements privés, en octroyant des biens et services publics qui accélèrent les rendements des investissements privés, mais les interventions du gouvernement doivent être ciblées de manière appropriée et au moment opportun si elles ne veulent pas « submerger » les dépenses privées, plutôt que de les « rafraîchir ». Ensuite, la transformation ne sera possible que lorsque plusieurs conditions préalables seront remplies, mais aucune d'entre elles n'est suffisante. Cela signifie qu'il n'y a pas de solutions simples et rapides, en d'autres

termes, qu'il n'y a pas de « remède miracle » sur lequel on pourrait s'appuyer pour redynamiser la production agricole.

L'échec des nombreux efforts passés pour faire redécoller l'agriculture aux Comores doit servir de rappel du défi énorme auquel font face les décideurs politiques et leurs partenaires en développement. On ne compte plus les nombreuses interventions infructueuses avec des programmes et projets passés qui ont ciblé plusieurs sous-secteurs – alimentation de base, cultures d'exportation, élevage, aquaculture – qui n'ont produit que peu de réussites. Cette répétition de déceptions a laissé sceptiques plusieurs praticiens du développement concernant le potentiel des interventions dans le secteur agricole afin de produire des résultats positifs, surtout à court terme.

Néanmoins, compte tenu de l'importance du secteur dans l'économie et la grande part de la population qu'il prend en charge, les décideurs politiques doivent faire face au défi de fournir les conditions qui aideront à générer de plus grands revenus et occasions d'emplois dans l'agriculture. Comme celle-ci est essentiellement une activité du secteur privé, la première chose à faire est de reconnaître que les initiatives publiques directes pour faire décoller l'agriculture auront probablement des réussites limitées. Une reconsidération radicale du rôle du gouvernement est nécessaire, dans le but de mettre en place les conditions qui attireront les investissements pour le secteur, apporteront les capitaux et le savoir-faire pour augmenter la productivité, réduire les coûts des activités et ouvrir l'accès aux marchés externes.

La stratégie du gouvernement recommandée ici devrait se concentrer, tant dans le court que le moyen terme sur quatre approches directrices : (i) la recherche active d'investisseurs, tant locaux qu'étrangers ; (ii) l'amélioration des conditions dans lesquelles les intrants majeurs pour la production sont fournis ; (iii) l'assurance que les infrastructures d'appui et autres facteurs complémentaires sont en place ; et (iv) la réduction des coûts d'entreprises dans le secteur.

#### ***a. Recommandations de court terme (1 an)***

Avec l'objectif d'encourager l'émergence d'un secteur agricole sain et prospère, le gouvernement pourrait donner une priorité sur le court terme aux actions suivantes :

- *Reconsidération du rôle de l'État* : Le gouvernement fournirait des directives claires pour modifier le rôle de l'État, identifier les domaines de réformes politiques et leurs objectifs sur le moyen et long terme. Pour assurer une cohérence entre les politiques, ces directives devraient être incorporées dans le DSRP à venir, plutôt que d'être consignées dans un document séparé. Armé de ces directives, le gouvernement pourrait alors approcher la communauté des bailleurs de fonds afin d'obtenir un soutien en cas de besoin.
- *Engagement actif des investisseurs à travers les partenariats publics privés (PPP)* : Du temps sera nécessaire pour créer les conditions essentielles pour attirer des investissements substantiels par le secteur privé (surtout des investisseurs étrangers). Afin de réaliser des impacts à court terme, le gouvernement peut considérer de soutenir les partenariats publics privés (PPP), qui peuvent être extrêmement efficaces pour exploiter les opportunités d'investissement avec un potentiel commercial évident, tels que l'agro-industrie. L'agro-industrie a le potentiel de stimuler la demande pour les produits d'origine locale, fournissant ainsi la traction nécessaire à court terme qui contribuera à stimuler l'émergence d'une agriculture productive. Dans la poursuite de cet objectif, le gouvernement pourrait commencer par identifier les investissements potentiels, mener des études de faisabilité, et attirer des investisseurs potentiels par le

biais d'un processus transparent d'appel d'offres. Une fois que des opportunités d'investissement prometteuses ont été identifiées et que les investisseurs du secteur privé ont été identifiés, les autorités peuvent estimer plus facile de mobiliser les financements des bailleurs de fonds pour le financement complémentaire nécessaire.

- Encadré 13 présente un exemple montrant la manière dont une initiative réussie, qui relie les marchés internationaux et locaux, peut avoir un impact puissant.
- *Reconquête des marchés d'exportations traditionnels* : La production de récoltes à valeur élevée que les Comores ont traditionnellement exportées en quantités considérables – notamment, l'ylang-ylang, la vanille et les clous de girofle – reste bien en-deçà du potentiel. A la suite d'une série de chocs externes (plus exactement de fortes baisses des prix mondiaux), de nombreux producteurs comoriens ont subi une perte de solvabilité financière, les obligeant à abandonner ce qui avait été des plantations considérablement productives. Il s'en est suivi des années de sous-investissement, puisque les producteurs ont été incapables de remplir les conditions d'amélioration du marché international. Dans le court terme, des efforts sont nécessaires pour aider à renforcer à nouveau la capacité des chaînes de valeurs d'ylang-ylang, de vanille et de clous de girofle. Parallèlement, il faut se concentrer sur l'identification d'une feuille de route pour le renforcement du potentiel d'exportation des produits agricoles à moyen terme.

### ***b. Recommandations de moyen terme (3 ans)***

Sur le moyen terme, la priorité essentielle devrait être la mise en œuvre des initiatives décrites ci-dessus. Quatre domaines requièrent une attention particulière : (a) améliorer l'approvisionnement en intrants de base par une redéfinition du rôle de l'État ; (b) renforcer la capacité d'exportation du secteur agricole ; (c) assurer que des réformes ou investissements complémentaires sont entrepris (interventions transversales) ; et (d) éliminer les obstacles aux investissements privés.

#### **i. Améliorer l'approvisionnement en intrants de base**

Les agences publiques et les organismes paraétatiques jouent actuellement un rôle actif dans le soutien à l'offre de nombreux biens et services majeurs du secteur agricole. En général, la plupart de ces agences publiques et organismes paraétatiques n'ont pas de bonne performance. Des options devraient être considérées pour transférer la responsabilité relative à ces fonctions à des entreprises privées. L'expérience internationale donne de nombreux exemples réussis dont on peut s'inspirer.

- *Amélioration de l'offre en technologies améliorées* : Il ne sera pas possible de faire démarrer l'agriculture aux Comores sans innovation technologique. Même si les nouvelles technologies peuvent être importées de l'extérieur, les caractéristiques distinctives de plusieurs systèmes de productions des Comores signifient que les nouvelles technologies devront être adaptées aux conditions locales. Pour ce faire, on devra permettre à l'INRAPE de continuer à remplir son rôle traditionnel en tant que principal fournisseur de technologies agricoles, et à se repositionner pour jouer un rôle de facilitation au cœur d'un système novateur diversifié et à multiples acteurs.
- *Accroissement de la disponibilité d'intrants modernes* : La réussite de l'adoption des innovations technologiques dépendra, entre autres choses, de la disponibilité d'intrants agricoles améliorés, surtout les semences des variétés améliorées, les engrais, les produits chimiques agricoles et les races améliorées d'élevage. L'expérience mondiale

montre que la distribution d'intrants ne peut se faire efficacement par les agences étatiques et paraétatiques ; c'est une activité qui est mieux gérée par le secteur privé. L'un des plus grands défis auquel les décideurs politiques doivent faire face est donc de renforcer les systèmes de distribution d'intrants menés par le secteur privé, car les entrepreneurs privés pourraient être réticents à investir dans un marché qui reste petit et sous-développé. Dans le cas des semences, la participation du secteur privé sur le marché peut être facilitée par l'élimination des réglementations inutiles régissant l'enregistrement et la distribution des variétés améliorées. Pour le cas des engrais, la participation du secteur privé pourrait dépendre de la disponibilité des garanties de crédit et d'autres instruments de gestion des risques financiers qui peuvent protéger les distributeurs contre les défauts de paiement périodiques à grande échelle pendant les pertes catastrophiques de récoltes causées par les aléas météorologiques.

- *Renforcement des services de conseils et de vulgarisation* : Les intrants améliorés ne vont probablement pas avoir beaucoup d'impacts si les paysans n'ont pas le savoir-faire pour les utiliser. Il appartient au système de vulgarisation de veiller à ce que les paysans soient constamment informés et documentés. En l'absence d'un service public de vulgarisation agricole, comme c'est le cas aujourd'hui aux Comores, l'option la plus pratique pour offrir ces services est le recours aux prestataires privés de services et aux ONG. L'expérience des pays africains, tels que l'Ouganda (bananes), le Kenya (fleurs), le Rwanda (café), et le Mozambique (volailles), montre que l'engagement de prestataires privés de services de conseils et de vulgarisation agricole peut être efficace et rentable.

## **ii. Plus de renforcement des capacités d'exportation du secteur agricole**

Le recouvrement de la capacité perdue dans le sous-secteur d'exportation agricole est un objectif relativement modeste. Sur le moyen terme, le gouvernement devrait être plus ambitieux – il devrait réfléchir à l'expansion des exportations agricoles bien au-delà des niveaux historiques.

- *Introduction des technologies améliorées* : Les technologies améliorées sont nécessaires et peuvent augmenter la productivité au niveau des fermes et faire baisser le coût unitaire de production. Les innovations dans les techniques de transformation post-récolte et les pratiques de manutention permettent aux exportateurs comoriens de se conformer aux normes internationales de qualité, de plus en plus sévères. L'expérience des autres pays en développement montre que cela est possible, surtout quand des approches multidisciplinaires sont utilisées pour s'assurer que les interventions sont efficacement coordonnées tout au long de la chaîne de valeurs (
- Encadré 13).
- *Développement des cultures d'exportation non-traditionnelles* : De nombreux experts pensent que l'on peut étendre la base d'exportation agricole en innovant dans des cultures non traditionnelles (café, litchis), mais une étude prudente est nécessaire pour évaluer ce potentiel et identifier ce qui serait nécessaire pour le développer.

### Encadré 13 : Développer des chaînes de valeurs des produits spécialisés : le cas de Lecofruit

Lecofruit est une société basée à Madagascar qui produit des haricots verts et autres légumes pour l'exportation vers l'Europe. Lecofruit a été créé en 1990 grâce à un programme de promotion des exportations qui offre aux entreprises participantes un traitement fiscal favorable et les exempte d'un certain nombre de restrictions sur les mouvements de capitaux à l'étranger. En contrepartie de ce traitement de faveur, Lecofruit doit exporter 95 % de sa production. L'entreprise bénéficie aussi de privilèges spéciaux à l'extrémité de la chaîne de valeur, puisque les exportations de légumes sont éligibles au programme « Tout sauf les armes » qui accorde un accès en franchise de droits dans la zone de l'UE aux produits des pays en développement.

Pendant ses premières opérations, Lecofruit a directement traité avec environ 100 paysans, pour la production de cornichons. Ensuite, le nombre de producteurs a augmenté, et l'éventail de produits a été étendu. Actuellement, une demi-douzaine de variétés de légumes est achetée auprès d'environ 11 000 petits producteurs (certains produits viennent aussi de 10 exploitations appartenant à l'entreprise). Pour être conforme aux exigences rigoureuses de qualité et de santé du marché de l'UE, Lecofruit donne une assistance technique aux producteurs en mettant à leur disposition environ 350 techniciens de terrain qui aident les paysans à suivre les directives rigoureuses de production stipulées dans leur contrat, et qui supervisent la distribution et l'utilisation d'intrants distribués par l'entreprise (semences, pesticides, engrais).

Des exemples similaires à celui de Lecofruit ont été documentés à Madagascar avec d'autres produits spécialisés à forte valeur, comme les litchis, le chocolat, la vanille « bio », le poivre, le girofle, et la cannelle. Ces expériences offrent des modèles utiles aux Comores car elles visent à développer des chaînes de valeur pour des produits spécialisés à forte valeur.

### iii. Interventions transversales

- *Augmentation de l'accès aux services financiers ruraux* : L'agriculture commerciale des Comores ne décollera pas sans l'amélioration de l'accès aux services financiers ruraux. Les niveaux actuellement faibles d'investissements par les institutions financières dans le secteur agricole peuvent s'expliquer, en partie, par la perception selon laquelle les prêts aux clients ruraux sont à risques et à perte, ce qui est confirmé, par exemple, par la surabondance des prêts en souffrance qui s'accumulent après la chute vertigineuse des prix internationaux de la vanille. L'effort en cours pour assainir le stock de dettes ouvre une opportunité pour reprendre un engagement financier qui peut, on l'espère, couvrir une large gamme d'entrepreneurs ruraux, non seulement les producteurs de denrées primaires, mais également ceux qui sont engagés dans les activités post-récoltes, telles que la transformation, le stockage et le transport. Les acteurs travaillant le long de la chaîne de valeur ont besoin de ressources pour des investissements productifs, mais ils ont des difficultés à accéder au crédit via les canaux formels. Une réforme du secteur financier pourrait prendre en considération les actions suivantes : (a) l'offre de formation à travers les associations paysannes, les organisations paysannes et les syndicats pour renforcer la capacité des emprunteurs ruraux à accéder aux services financiers ; (b) le pilotage de programmes novateurs de services financiers ruraux incluant des mécanismes de réduction des risques (par exemple, les assurances), et (c) la mise à l'échelle des programmes de services financiers efficaces, en se focalisant sur l'amélioration de l'accès aux finances, plutôt que de donner des crédits à des taux d'intérêts subventionnés, qui pourraient créer des distorsions et empêcher le développement de solutions plus durables basées sur le marché.
- *Réhabilitation des infrastructures de marché (routes, ports)* : Les producteurs comoriens ne pourront pas faire la transition de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale sans améliorations de la performance des marchés agricoles.

A cause du mauvais état des infrastructures de marché, surtout les routes et les ports, les producteurs ont des difficultés à écouler leurs produits sur le marché à un prix raisonnable. En conséquence, le secteur montre de faibles taux de participation au marché parmi les ménages ruraux, un manque de débouchés fiables pour plusieurs denrées, et une forte variabilité saisonnière des prix des produits. Il faut des investissements ciblés pour réhabiliter les principaux couloirs routiers et les lignes maritimes qui relient les zones à fort potentiel de production aux zones urbaines de consommation et aux points d'exportation. En outre, l'attention accordée au commerce intra-île peut accroître le degré d'intégration de l'économie et favoriser la spécialisation nécessaire pour stimuler les augmentations de productivité.

- *Renforcement des organisations paysannes et des PME* : Faire décoller l'agriculture des Comores dépendra du renforcement des capacités des organisations paysannes et des PME à concourir efficacement sur le marché intérieur, régional et international. De fortes organisations paysannes et des PME dynamiques seront nécessaires si l'agriculture doit s'éloigner de l'agriculture traditionnelle de subsistance pour aller vers une agriculture commerciale plus orientée vers les marchés. La réussite de la transformation dépendra de la capacité des producteurs et des entrepreneurs à identifier les opportunités réelles et potentielles de marchés, à accéder à des technologies de pointe, à obtenir des intrants essentiels de production, à produire des produits de qualité supérieure qui répondent aux exigences d'un marché de plus en plus soucieux de la qualité, et à négocier efficacement avec les fournisseurs d'intrants, ainsi qu'avec les clients. Cela nécessitera un investissement public en formation et en activités de renforcement des capacités, ainsi que les actions complémentaires qui ont été identifiées auparavant. Aujourd'hui, les producteurs ruraux ne ressentent pas une croissance de la demande pour leurs produits venant des marchés soit urbains, soit externes.

#### **iv. Réduction du coût des entreprises dans le secteur**

Le gouvernement, avec le soutien des partenaires au développement, a dans le passé lancé un certain nombre d'initiatives conçues pour attirer les investissements privés dans le secteur (par exemple, offre de terrain à des conditions concessionnelles, exonération de droits sur les machines agricoles importées). En général, ces initiatives ont eu des résultats décevants. Le défi reste la manière d'assurer que les investisseurs s'engagent dans le secteur. Même si les investisseurs, à la fois nationaux et étrangers, ont exprimé leurs intérêts, ces dernières années, à investir dans l'agribusiness, les motivations à le faire ont été sapées par la faible rentabilité de l'agriculture et par l'incohérence des politiques touchant le secteur agricole. Il est temps de reconsidérer la stratégie pour faire entrer les entreprises privées dans le secteur agricole, et surtout l'agro-industrie.

- *Promotion d'une stratégie PPP efficace* : La mise en œuvre d'une stratégie PPP réussie prendra du temps. Sur le moyen terme, le gouvernement devra se concentrer sur l'attraction des investisseurs privés et l'obtention de leur participation dans la mise en œuvre d'opportunités d'investissements prometteurs qui ont été identifiées, évaluées et validées.
- *Amélioration de l'environnement réglementaire* : Des règles claires pour les investisseurs privés, la réduction des obstacles à l'entrée et un environnement politique plus stable aideront, mais beaucoup plus sera nécessaire. La mise en place d'un code des investissements qui précise des principes mutuellement acceptables et

spécifie des sanctions pour non-conformité pourrait aider à établir la confiance chez les investisseurs nationaux, et surtout étrangers. La clarification des politiques relatives à l'acquisition des terres par les investisseurs (par achat ou bail emphytéotique) sera particulièrement essentielle, car l'absence d'un accès sécurisé au foncier a été un obstacle majeur dans le passé. L'introduction d'instruments financiers pour protéger les investisseurs contre les pertes dues aux facteurs climatiques ou biologiques imprévisibles et surtout incontrôlables pourrait réduire les risques liés à l'investissement dans le secteur.

## **VI. Manque de connaissances**

Des efforts seront nécessaires sur le moyen terme pour combler les manques de connaissances qui continuent à empêcher les prises de décisions dans un certain nombre de domaines majeurs.

- *Exploration du potentiel de cultures d'exportations non traditionnelles (café, litchis) :* A plus long terme, les cultures d'exportation non-traditionnelles comme le café et les litchis pourraient offrir d'importantes nouvelles opportunités pour les Comores. Il faut faire un travail analytique rigoureux pour identifier les marchés prometteurs pour ces produits et évaluer le potentiel des producteurs comoriens à réussir à concourir sur ces marchés. L'analyse devrait se focaliser, non seulement sur la compétitivité économique, mais également sur les questions de qualité et de placement sur le marché. Ce travail d'analyse pourrait générer des recommandations précises d'investissements.
- *Résolution des déficiences en matière d'informations :* Le dernier recensement agricole (mené il y a presque une décennie) n'a jamais été validé à cause de problèmes de procédures d'échantillonnage. La plupart des informations concernant la performance du secteur agricole sont donc déphasées et largement obsolètes. Les efforts qui sont actuellement en cours, tels que la révision des Comptes nationaux, aideront à clarifier l'importance relative du secteur dans l'ensemble de l'économie, mais ils ne généreront pas les informations nécessaires pour produire une compréhension complète de la performance du secteur et ne contribueront pas à la conception d'une politique solide. Pour cette raison, il faudrait accorder de la considération à l'accélération du lancement du prochain recensement agricole. Dans l'intervalle, des études ciblées pourraient être entreprises pour combler les lacunes d'informations les plus cruciales.

# EXPLOITATION DURABLE DES PÊCHES

## I. Introduction

Le secteur halieutique comorien a connu une croissance importante au cours des dernières décennies, avec une augmentation et une modernisation de la flotte de pêche. Alors que l'on comptait environ 1 200 pêcheurs en 1962, ils sont plus de 8 000 en 2013, sans tenir compte des pêcheurs à pied. Les pirogues traditionnelles monoxyles à balancier côtoient dorénavant des pirogues en fibre de verre motorisées. La modernisation de la flotte se poursuit sous l'impulsion de deux sociétés privées : les premiers navires semi-industriels ont rallié la flotte nationale, bientôt rejoints par de nombreuses vedettes motorisées modernes, pour alimenter les premières unités industrielles de traitement et transformation du poisson. Ces sociétés visent tant le marché national que d'exportation, ce qui pose de nouveaux défis au secteur, en termes de durabilité de l'exploitation, de maintien des équilibres socio-économiques, et de modernisation des services de l'État pour l'encadrement et l'appui au secteur.

Le développement du secteur reste par ailleurs fortement affecté par de nombreux facteurs tels la productivité limitée des eaux comoriennes, le caractère saisonnier des principales ressources, leur exploitation concomitante par des flottes nationales et étrangères, des problèmes structurels chroniques (crise énergétique, logistique complexe, infrastructures sommaires, etc.), la faiblesse des institutions publiques et privées, et la complexité de la gouvernance sectorielle du fait de la pluri-insularité et des dissensions entre les îles.

Compte tenu des limites biologiques à la productivité des ressources, les opportunités d'accroissement de la contribution du secteur à l'économie nationale ne résideront plus dans le développement des flottes et une hypothétique augmentation des captures. Elles résideront au contraire dans un contrôle du niveau d'exploitation pour qu'il soit durable, et surtout une meilleure valorisation de la ressource et des produits de la pêche, passant par une meilleure domestication des activités.

## II. Aperçu du secteur

Les données statistiques restent parcellaires, généralement anciennes, non organisées, difficilement accessibles et peu utilisées. L'ensemble des données chiffrées de cette note doit donc être pris avec beaucoup de réserve. En 2013, le secteur compterait cependant plus de 8 500 pêcheurs embarqués et 15 000 pêcheurs à pied, pour beaucoup pluriactifs. L'amont et l'aval de la filière généreraient 17 000 emplois supplémentaires<sup>49</sup>, et plus de 140 000 personnes pourraient donc dépendre de l'exploitation des ressources halieutiques, soit près d'un cinquième de la population.

### a. Flottes de pêche

Des flottes artisanales, semi-industrielles et industrielles, exploitent les ressources des eaux comoriennes. Les captures totales seraient composées à 80 % de thonidés migrants. La répartition de ces captures par flotte de pêche est mal documentée.

---

<sup>49</sup> Au niveau international, on considère généralement qu'un emploi en mer génère entre 3 et 3,5 emplois à terre (équivalent temps plein). Un coefficient conservateur de 2 emplois à terre pour 1 en mer est utilisé ici dans la mesure où la filière est peu développée.



**Flotte artisanale.** Cette flotte compterait 5 750 unités, dont 33 % motorisées. Des petites embarcations traditionnelles, en bois et non motorisées, cohabitent avec des embarcations en fibre de verre et motorisées. Du fait des difficultés d'accès au capital, une majorité des pêcheurs sont employés par des propriétaires non embarqués (armateurs). Les difficultés d'accès au crédit apparaissent comme une contrainte au développement et à la modernisation de la flotte, et de la filière en général. Les pêcheurs sont par ailleurs considérés comme n'étant pas coutumiers des pratiques bancaires, et les taux de remboursement sont faibles.

La Société nationale de pêche (SNP) mettra sous peu 300 embarcations modernisées plus puissantes et mieux équipées à disposition des pêcheurs contractualisés de Grande Comore, puis à terme 600 autres unités à Anjouan et Mohéli. Les conséquences environnementales, économiques et sociales de cette importante augmentation de la capacité de pêche ne sont pas évaluées, et font craindre une exacerbation des conflits d'usage, même au-delà des eaux comoriennes.

**Flotte semi-industrielle.** Cette flotte compte aujourd'hui un seul navire d'une société privée, Compêche. Une dizaine d'unités similaires rejoindront bientôt la flotte de la SNP. L'administration manque de moyens pour contrôler cette flotte, susceptible d'opérer dans les eaux exploitées par les flottes artisanales et hors des eaux nationales.

**Flotte industrielle.** Environ 40 thoniers senneurs, sous pavillon espagnol, français et seychellois, et quelques navires d'appui, opèrent saisonnièrement dans les eaux comoriennes dans le cadre d'accords signés avec l'Union européenne et des associations professionnelles. Le montant des droits d'accès stagne depuis plusieurs années malgré l'augmentation de la valeur des produits. Une analyse de l'historique des captures, des marchés et des coûts d'accès fait défaut. Ces navires sont théoriquement interdits dans les eaux territoriales où opèrent les artisans.

La présence d'autres navires étrangers opérant illégalement et épisodiquement dans les eaux comoriennes est attestée, mais les systèmes de surveillance actuels ne permettent pas d'évaluer l'importance de ces activités illicites. Par ailleurs, un nombre non négligeable de navires industriels, autorisés dans les eaux des pays voisins, n'ont pas sollicité d'accès aux eaux comoriennes. En l'absence de moyens et au regard des coûts de la surveillance, seule une plus grande collaboration régionale permettrait d'évaluer, de suivre et de contrôler efficacement la flotte susceptible d'opérer dans les eaux comoriennes, aujourd'hui d'accès quasi libre. Les initiatives de la Commission de l'océan Indien (COI) dans le domaine sont notables, en particulier le Plan régional de surveillance des pêches (PRSP), associant les pays riverains du Sud-Ouest de l'océan Indien, indépendamment de leur appartenance à la COI<sup>50</sup>.

**Pêche sportive et récréative.** Cette activité est aujourd'hui inexistante, malgré un environnement naturel potentiellement favorable. D'autres pays ont démontré que les secteurs du tourisme et des pêches soigneusement réglementés et développés, peuvent devenir d'importantes sources de richesse.

---

<sup>50</sup> La COI a reçu mandat du Comité interrégional de coordination (CIRC) regroupant les commissions économiques régionales (COMESA, EAC, IGAD, COI) pour coordonner et mettre en œuvre un projet régional dans le secteur pêche (SmartFish). Pour une plus grande cohérence et efficacité des interventions, cet arrangement novateur mériterait d'être élargi aux projets régionaux sectoriels dans le domaine maritime.

## **b. Infrastructures et services**

Les infrastructures d'appui au secteur sont quasi inexistantes. L'embryon de réseau de chambres froides souffre de l'absence régulière d'énergie et d'entretien, laissé à la charge de l'administration. L'adaptation et la rentabilité de ces structures restent à démontrer dans le contexte actuel. Les sites de débarquements bénéficient rarement d'aménagements. La SNP investit actuellement dans des sites aménagés à Grande Comore (9), Anjouan (1) et Mohéli (1), afin d'alimenter une usine de traitement en construction à Moroni. Ce projet vise l'exportation et devrait profondément modifier la dynamique du secteur et du marché des produits de la mer.

Les services spécialisés demeurent limités à la construction et la réparation navales, et à l'avitaillement en petit matériel de pêche. L'appui de l'État au secteur reste limité, malgré l'existence de différentes institutions sectorielles pour l'aménagement, la surveillance et la sécurité en mer, le suivi sanitaire, la recherche et la formation. Les restrictions budgétaires et en personnel, l'absence de clarté dans l'allocation des ressources entre les îles, mais aussi une planification déficiente affectent leurs capacités d'intervention.

La sécurité en mer figure parmi les priorités des communautés et de l'administration, des dizaines de disparus étant déplorés chaque année. En plus des normes de construction et d'équipement des navires, il existe un déficit de formation, d'information, de communication et de coordination, et de capacité d'intervention pour le sauvetage en mer.

## **c. Marché**

Le développement de la filière souffre de la crise énergétique et d'une logistique complexe qui contraignent la conservation et la commercialisation des produits, et génèrent des risques sanitaires.

La production est autoconsommée ou commercialisée localement, en frais. La transformation se limite sporadiquement au fumage pour approvisionner les hôtels, et au salage-séchage lors des pics de production et de saturation du marché en frais. Les pertes post-captures pourraient dépasser le quart de la production, du fait de pratiques de manipulation et conservation, d'une logistique et d'une organisation du marché déficientes.

Depuis une dizaine d'années, la production de la pêche artisanale serait d'environ 16 000 tonnes par an. Complétée par l'importation d'environ 1 000 tonnes (équivalent poids vif) de poissons salés-séchés par an pour pallier au manque de produits pendant la saison sèche, cette production satisfait la consommation nationale, l'une des plus élevées d'Afrique, et fournit le principal apport en protéines animales de la diète. La consommation reste cependant très inégale suivant les lieux, les saisons et les revenus des consommateurs. Les populations de l'intérieur des îles consomment peu de poisson, vu les difficultés de transport et de conservation des produits.

L'évolution de la production a permis l'émergence du métier de revendeur, voire de grossiste, et une plus grande participation des femmes dans la filière. Les circuits et les modalités de commercialisation varient grandement suivant les îles. Le marché souffre de l'irrégularité des approvisionnements et de son inorganisation.

L'exportation vers des pays tiers, visée par la SNP et la Compêche, est fortement affectée par l'absence d'autorité sanitaire compétente reconnue par les pays destinataires.

#### **d. Contribution économique**

En l'absence de statistiques fiables, les estimations de la contribution de la pêche à l'économie doivent être prises avec précaution : 12 % du PIB, un chiffre d'affaires de 14 milliards FC et 5 % des recettes en devises, essentiellement à travers les paiements liés aux accords de pêche. En effet, l'exportation est inexistante et les navires industriels n'ont aucun lien avec l'économie nationale hormis le paiement de l'accès aux ressources ou, marginalement, les frais d'inscription au registre national.

**Navires industriels étrangers.** En dépit des requêtes des autorités, les navires ne font pas escale aux Comores, du fait de l'absence d'infrastructures et de services adéquats, mais aussi de l'impact économique qu'auraient ces escales si elles devaient être systématisées dans tous les pays où ces navires opèrent. Ils sont cependant bien intégrés dans l'économie régionale, leurs captures étant débarquées aux Seychelles, à Maurice ou à Madagascar, pour y être transférées sur des cargos frigorifiques ou transformées dans les usines locales.

Les Comores auraient peu à gagner d'une compétition avec les pays voisins pour le débarquement des captures, mais bénéficieraient plutôt d'une collaboration pour des termes et conditions minimales d'accès aux pêcheries thonières améliorés, pour un meilleur calcul des redevances, et la mutualisation de la gestion et de la surveillance dans l'objectif d'en optimiser les résultats et de réduire les coûts.

Une collaboration avec les opérateurs nationaux et étrangers permettrait d'identifier des contraintes à un développement économique partagé, et des solutions consensuelles.

**Navires industriels sous pavillon comorien.** Malgré l'engagement et la désapprobation du gouvernement, une vingtaine de navires de pêche seraient inscrits sur le registre national, géré depuis plusieurs années par des entités privées. Ces navires opéreraient hors des eaux nationales, sans contrôle de l'administration, les Comores risquant d'être classées parmi les pays abritant la pêche INN (illégal, non déclarée, non réglementée). Le registre génère des recettes limitées pour l'État mais des risques sérieux. Le gouvernement devrait pleinement évaluer les recettes, les coûts, les bénéfices et les risques inhérents à ce registre, définir sous quelles conditions son maintien serait avantageux pour le pays et procéder rapidement aux réformes nécessaires. Dans l'intermédiaire, toute inscription ou renouvellement d'inscription de navires de pêche doit être suspendue.

### **III. Analyse des contraintes et besoins principaux du secteur**

Le développement du secteur n'a pas été accompagné d'un renforcement suffisant des capacités des parties prenantes pour assurer le suivi et la régulation de l'activité, pourtant absolument nécessaires pour la durabilité du secteur. L'augmentation prévue de la capacité de pêche pourrait conduire à une déstabilisation socio-économique et environnementale majeure. Le potentiel de la contribution des pêches à l'économie nationale et à la sécurité alimentaire pourrait être affecté par une surexploitation des ressources.

Une clarification des objectifs sectoriels et des stratégies, et une amélioration de la gestion du secteur deviennent urgentes. Il s'agit de conditions *sine qua non* pour de nouveaux investissements massifs dans la filière.

### **a. Un potentiel halieutique et économique méconnu et vraisemblablement limité**

La zone économique exclusive (ZEE) de l'Union des Comores (non formalisée) est encaissée dans le Canal de Mozambique, bordée par les eaux des États voisins et donc d'extension limitée. Alors que les fonds augmentent rapidement en s'éloignant des côtes, la productivité biologique décroît. Seule Mohéli bénéficie d'un plateau continental plus étendu et de ressources supplémentaires de poissons de fond sédentaires. Les potentiels de production paraissent globalement modérés.

Les principales ressources exploitées (grands thonidés) migrent saisonnièrement dans les eaux comoriennes. Leur gestion efficace requière un partenariat avec les États côtiers voisins, tous membres de la Commission des pêches du Sud-Ouest de l'océan Indien (CPSOOI), et les États pêcheurs, membres avec les États côtiers de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI).

Aucune connaissance précise des ressources exploitables et de leur statut n'existent, hormis pour les thonidés gérés dans le cadre de l'organisation régionale de gestion des pêches, la CTOI. Les Comores ont du mal à fournir les données requises pour les travaux d'évaluation de la Commission. Or, la durabilité de l'activité halieutique exige une connaissance et un suivi de l'état des ressources afin de vérifier l'impact de la pêche et de l'ajuster pour maintenir sa productivité. Le développement des capacités de pêche ne doit pas avoir lieu sans ces informations préalables.

L'économie et les dynamiques des filières ne sont pas étudiées et la contribution économique effective et potentielle du secteur reste inconnue. On peut alors difficilement arbitrer entre les stratégies, planifier et justifier les investissements, et calibrer les coûts d'accès aux ressources ou aux services publics.

### **b. Une gouvernance complexe et en construction**

La gouvernance est complexe du fait de la pluri-insularité, des dissensions entre les îles, et d'une organisation politique, administrative et fonctionnelle encore en construction, souffrant d'un déficit en ressources humaines, matérielles et financières.

L'organisation de l'administration des pêches est confuse et la coordination des interventions dans le domaine maritime limitée. Les institutions coexistent sans formalisation de leurs relations et leurs prérogatives au niveau national et local, et le cloisonnement entre les administrations intervenant dans le domaine maritime réduit les synergies, voire résulte dans des duplications. La loi sur les pêches souffre de difficultés dans sa mise en œuvre du fait de l'absence de textes d'application, et doit être mise à jour pour, entre autres, intégrer les différentes obligations internationales des Comores.

Les pêcheurs sont nombreux, disséminés, mal organisés au-delà du niveau local. L'organisation professionnelle des pêcheurs comoriens souffre de certaines carences au plan national, voire même au niveau régional ; elle fait l'objet de beaucoup de critiques de la part des intervenants du secteur, concernant, entre autres, leur représentativité. Le niveau local, dans les villages de pêcheurs, paraît en revanche mieux structuré, autour de « coopératives », communautés composées de quelques dizaines, voire centaines de professionnels. Cependant, les pêcheurs ne disposent pas de statut professionnel reconnu et sont exclus de tout régime de protection sociale, que ce soit par exemple au titre du risque maladie ou du risque vieillesse. Un statut professionnel faciliterait la formalisation de leurs activités, leurs démarches

administratives, leur accès au crédit aujourd'hui fortement affecté, mais aussi leur assujettissement à l'impôt.

Il est urgent de développer un cadre de gouvernance et de gestion du secteur tenant compte du caractère semi-autonome des îles, s'appuyant sur des institutions nationales, régionales et locales renforcées, et privilégiant une collaboration avisée de l'ensemble des parties prenantes.

Dans ce contexte, une cogestion des pêches doit être privilégiée. Elle présente généralement un meilleur rapport coût-bénéfice et efficacité, si on parvient à éviter la duplication des moyens.

Une territorialisation de la gestion, au niveau des îles puis des communautés, mais aussi entre les différentes flottes ou pêcheries, doit être envisagée. Ce zonage pourrait s'inspirer des Aires marines protégées multi-usages, comme celle de Mohéli. L'accès aux eaux territoriales (12 milles nautiques), définitivement interdites aux navires industriels, pourrait être géré par les îles, l'accès au reste de la ZEE par le gouvernement central. Au niveau de chaque île, des unités de gestion communautaire resteraient à définir.

Le développement des pêches doit être repensé dans le contexte local de crise énergétique, et de fortes contraintes logistiques. Il a besoin de « succès rapides » pour pouvoir initier un cercle vertueux de collaboration entre parties prenantes, et justifier auprès des décideurs le niveau conséquent des investissements à consentir et auprès du public le paiement des services.

### **c. Des objectifs sectoriels et des choix stratégiques équivoques**

Les objectifs et les stratégies de développement sectoriel n'ont pas été clairement arrêtés. Le développement actuel de la flotte nationale, de la capacité de traitement et d'exportation des produits s'accompagne du renouvellement de l'accès de la flotte étrangère, qui exploite les mêmes ressources. Un choix critique entre ces flottes deviendra nécessaire, et devra s'accompagner d'une réflexion sur la fiscalité : les accords de pêche génèrent des recettes budgétaires importantes pour l'État, alors que la pêche nationale n'est pas fiscalisée.

Des choix critiques devront également être faits quant aux modalités d'accroissement de la capacité nationale de pêche, transformation et exportation. Les grands investissements privés risquent d'impacter la distribution des revenus entre les agents économiques, marginaliser les populations non intégrées aux projets, et modifier l'approvisionnement du marché national et l'accessibilité des produits pour les consommateurs nationaux. Des conflits sont à craindre, y compris entre les îles, car les investissements sont essentiellement réalisés à Grande Comore alors que les ressources sont partagées entre les îles (thonidés) ou essentiellement présentes à Mohéli (poissons de fonds).

Ces choix critiques souffrent de l'absence d'information de base sur le secteur et de sa dissémination pour alimenter le débat et le développement d'une vision commune entre les parties prenantes.

## **IV. Recommandations**

L'utilisation raisonnée des ressources halieutiques est fondamentale pour une contribution économique durable. Une politique sectorielle doit être graduellement développée sur la base

d'une argumentation technique et économique solide, de lignes directrices cohérentes et claires, d'un consensus entre les parties prenantes et avec l'appui d'institutions et outils de gestion adéquats. Des axes d'intervention prioritaires complémentaires sont proposés : (i) combler l'écart de connaissances pour informer et construire un consensus sur les choix sectoriels stratégiques ; (ii) réformer la gouvernance sectorielle en tenant compte du caractère semi-autonome des îles et des besoins de renforcement de capacité ; (iii) investir dans le renforcement des filières et l'amélioration de l'environnement des affaires pour une meilleure contribution économique.

#### **a. Comblent l'écart de connaissances et informer sur les choix stratégiques**

##### **Actions prioritaires à court terme**

**Organisation des données historiques.** L'état des lieux, l'archivage et la structuration des données disponibles au sein d'un ensemble cohérent et exploitable (bases de données et annuaire statistique, système d'information géographique et atlas) doivent être organisés.

**Analyse économique du secteur.** L'administration doit développer ses capacités dans le domaine de l'analyse économique par, dans le court terme, le recours à des consultants pour réaliser les premiers traitements de données et former sur le tas le personnel de l'administration, en attendant le recrutement ou la formation d'économistes nationaux. Les premiers travaux devraient porter sur l'analyse de la valeur des droits d'accès à la pêche thonière, et sur la viabilité d'une fiscalité pour les flottes nationales.

##### **Actions prioritaires à moyen terme**

**Système statistique, analyse et recherche.** Les Comores doivent collaborer avec les États côtiers voisins pour la mise en œuvre du « Plan d'action pour le renforcement de la collecte de données et la gestion d'information halieutiques dans la région de la Commission des pêches du Sud-Ouest de l'océan Indien ». Le système statistique halieutique doit être reconstruit, étendu aux aspects économiques et intégré au système statistique national. La collaboration avec la Direction nationale des statistiques doit être développée afin de réduire les coûts de collecte, de traitement, d'analyse et de diffusion des données. La transmission de données doit être systématisée vers les organisations régionales des pêches (CPSOOI, CTOI) et les systèmes statistiques globaux (ex. FAO). Dans la mesure du possible, les données statistiques devraient être collectées en partenariat avec les professionnels, compilées et analysées localement (communauté, île), et rendues publiques pour informer sur les processus de décision.

Des capacités d'analyse et de recherche devront continuer à être développées, en particulier dans le domaine économique où elles font particulièrement défaut, en privilégiant les collaborations régionales.

**Système d'information sur la pêche et tableau de bord.** Les données statistiques halieutiques, les résultats d'analyses et études (évaluation de la ressource, études coûts-revenus, flux et prix de produits, etc.), les informations sectorielles clefs (accords, licences, registres, redevances, octroi du pavillon, etc.) et la contribution à l'économie nationale (PIB, recettes budgétaires, balance des paiements, emplois, etc.) doivent être intégrées au sein d'un Système d'information sur la pêche (SIP). Le SIP doit alimenter un tableau de bord illustrant l'évolution des indicateurs clefs afin d'informer régulièrement les développeurs et les décideurs politiques, orienter les politiques et mesurer leurs impacts.

Le tableau de bord doit être accessible au public afin de promouvoir la transparence, la « redevabilité » et l'inclusion dans la gouvernance sectorielle. Il permettra d'alimenter les débats sur la politique sectorielle, et le développement d'un consensus sur les choix critiques, tel l'arbitrage entre l'allocation de l'accès aux flottes étrangères et nationales, entre l'approvisionnement du marché national ou à l'exportation, entre la maximisation de la production, de l'emploi ou de la rente, sur l'allocation de droits de pêche, l'instauration d'une fiscalité et la redistribution des revenus.

## **b. Faire évoluer la gouvernance sectorielle**

### **Actions prioritaires à court terme**

**Cadre légal.** Les textes d'application de la loi de 2007 doivent être rapidement préparés et adoptés, ainsi qu'une révision de la loi doit démarrer pour prendre en compte les évolutions du secteur, le respect des obligations internationales des Comores et le besoin d'harmonisation régionale.

**Outils de régulation.** Les différents registres (du pavillon, des navires de pêche, des engins, des pêcheurs) doivent être créés ou structurés en vue d'une codification ultérieure d'éventuels droits de pêche au niveau des communautés, des coopératives ou des individus. Les registres doivent permettre de tenir compte, lors de l'allocation des droits de pêche, de prérogatives des opérateurs et pêcheurs historiquement présents dans les pêcheries. L'administration et les communautés doivent s'entendre sur l'intérêt et l'instauration des droits de pêche et d'une fiscalité associée, qui permettrait peu à peu le recouvrement des coûts de gestion.

En parallèle les efforts de transparence et de collaboration régionale doivent être poursuivis :

**Transparence.** Afin de promouvoir la bonne gouvernance, prônée par le gouvernement, et d'alimenter le débat sur l'octroi de l'accès aux pêcheries et l'utilisation des revenus, la publication d'informations clefs doit être systématisée et progressivement rendue obligatoire. Cette publication concernerait en premier lieu les accords de pêche signés, le pavillon et les licences de pêche octroyés, les revenus associés et leur usage.

**Collaboration régionale.** Les travaux sein de la CPSOOI sur l'harmonisation des modalités d'accès aux pêcheries thonières doit être poursuivis et viser, entre autres : (i) à harmoniser les modalités de calcul des redevances en tenant compte des coûts de gestion et de la richesse créée ou détruite, dans ou en dehors de la région, et (ii) à inciter les armateurs susceptibles d'opérer dans les eaux comoriennes à demander des licences.

### **Actions prioritaires à moyen terme**

**Gestion participative et territorialisée.** Des conseils régionaux de gestion, inspirés d'exemples des USA, de la France ou du Mozambique, doivent être opérationnalisés et à terme reconnus dans la future loi. Ils permettraient d'identifier les problèmes de gestion à résoudre, d'analyser différentes approches règlementaires, et de proposer une réglementation aux instances gouvernementales pour validation et inclusion dans les textes règlementaires nationaux et locaux. Une territorialisation de la gestion serait organisée en établissant des zones d'exclusion pour les différents segments de flotte, et en responsabilisant les communautés, les gouvernements régionaux et le gouvernement central pour la gestion, en conformité avec les lois de l'Union, de différentes zones maritimes ; respectivement la bande

côtière, le reste des eaux territoriales, et le reste de la ZEE. Le rôle du gouvernement et de l'administration centrale évoluerait donc vers la validation de la conformité des propositions d'aménagement, leur coordination à l'échelle de l'Union et la gestion de l'intérêt commun pour les ressources et le domaine du large.

**Plans de gestion.** Des plans de gestion basés sur l'EAF<sup>51</sup> des pêcheries d'importance socio-économique doivent être élaborés à l'échelle nationale et déclinés en plans de cogestion communautaire, et enfin, mis en œuvre. Avec l'appui des projets en cours (Banque mondiale, JICA) ou à venir (PNUD, AFD, Banque mondiale), la priorité doit porter sur le plan de gestion récemment adopté pour la pêche démersale et sa déclinaison au niveau des régions et des communautés, en coordination avec les aires marines protégées (AMP) multi-usages.

**Suivi, contrôle et surveillance.** Un système de suivi, contrôle et surveillance (SCS) des pêches effectif et dissuasif doit permettre la mise en application de la loi dans les eaux nationales, et pour tout navire comorien opérant hors des eaux nationales. Son développement doit s'effectuer en coordination entre les différentes administrations nationales (Centre de surveillance des pêches, sécurité civile, garde côte, douanes, etc.) et les centres de surveillance des pêches de la région pour améliorer les rapports coût-efficacité et coût-bénéfice. Il doit aussi appuyer le renforcement en matière de sécurité en mer. Son développement doit s'accompagner d'une analyse de la réalité et de l'impact des pêches illégales, de l'adéquation des mesures de gestion pour le maintien de la productivité de la ressource, des stratégies et des moyens utilisés pour les faire respecter ; et des modalités de réduction des coûts, qui doivent rapidement être ajustés aux moyens de l'État.

### **c. Investir prudemment dans le développement sectoriel**

Aucun nouvel investissement majeur n'est concevable en l'absence de connaissances minimales sur le niveau d'exploitation durable de la ressource, d'un consensus sur les objectifs et modalités du développement sectoriel, d'outils de régulation de la capacité de pêche et d'une fiscalité de recouvrement – même partielle – des coûts d'aménagement.

Des investissements prudents restent souhaitables en aval de la filière dans la réduction des pertes post-captures, et la viabilisation des investissements privés en cours et, plus globalement, l'amélioration de l'environnement des affaires.

#### **Actions prioritaires à court terme**

**Appui aux investissements privés en cours.** Les principaux investisseurs (SNP, Compêche) doivent sécuriser leur accès aux marchés extérieurs, contraint par l'absence d'une autorité sanitaire compétente. La faisabilité de leur agrément sanitaire, selon les normes européennes ou internationales, doit être étudiée, comme la possibilité pour l'autorité compétente nationale de certifier les produits halieutiques à exporter en conformité avec ces normes. Des échanges d'expérience en la matière avec Madagascar pourraient être organisés, éventuellement sous l'égide du projet régional SmartFish, coordonné par la Commission de l'océan Indien.

**Réduction des pertes post-captures.** Cette réduction contribuerait à améliorer les revenus et la sécurité alimentaire et à réduire les importations. Pour atteindre cet objectif, les opérateurs doivent être formés à des pratiques de conservation indépendantes de l'accès à l'énergie, et les

---

<sup>51</sup> Approche écosystémique dans la gestion des pêches.



produits transformés promus auprès des consommateurs. L'utilisation d'énergie alternative pour la conservation des produits par le froid devrait être explorée.

### **Actions prioritaires à moyen terme**

**Amélioration de l'environnement des affaires.** Un indicateur de l'environnement des affaires dans le secteur halieutique pourrait être développé. Il listerait les contraintes majeures identifiées conjointement par les opérateurs privés (nationaux et étrangers) et l'administration, qui proposeraient des solutions et une feuille de route. L'indicateur serait réactualisé régulièrement pour suivre les progrès de mise en œuvre et inclure les nouveaux défis.

**Accès au capital.** Les expériences de crédit solidaire au sein des communautés littorales doivent être analysées, redynamisées et soutenues, et les institutions de microcrédits approchées pour étudier les conditions d'un meilleur accès des opérateurs des filières artisanales au crédit.

## **V. Conclusion**

Si le secteur de la pêche présente des opportunités de contribution améliorée à l'économie nationale, une gestion inadéquate du secteur pourrait avoir des effets contraires. Il apparaît aujourd'hui urgent de combler les écarts de connaissance pour informer sur les choix sectoriels stratégiques, de réformer la gouvernance sectorielle en tenant compte du caractère semi-autonome des îles et ainsi favoriser la construction d'un consensus sur les choix sectoriels stratégiques. Les investissements en cours de la SNP, dans une importante flotte de pêche et des unités de traitement et transformation de poisson, appellent à éviter de nouveaux investissements dans le domaine de la production, afin d'éviter les risques de surexploitation ; les investissements publics doivent se focaliser sur l'environnement des affaires et le soutien en aval de la filière (valorisation et conservation des produits).

Les recommandations prioritaires sur le court terme portent sur :

- Une organisation des données disponibles et le développement des capacités d'analyse économique (valeur des droits d'accès, viabilité d'une fiscalité pour les flottes nationales), et le développement des capacités d'analyse économique, initialement par le recours à des consultants.
- La préparation et l'adoption des décrets d'application de la loi, et le démarrage d'un chantier de remise à jour de celle-ci.
- La mise en place des différents registres qui doivent permettre à terme la régulation de l'accès et la mise en place d'une fiscalité.
- L'appui aux opérateurs industriels privés en place pour sécuriser leur accès aux marchés extérieurs, et aux opérateurs à petite échelle afin de réduire les pertes post-captures.

Sur le moyen terme, les recommandations portent sur :

- La mise en place d'un système statistique et d'information sur les pêches permettant d'informer les développeurs et décideurs politiques, orienter les politiques publiques et mesurer leurs impacts.
- La mise en place d'une gestion participative et territorialisée, s'appuyant sur des plans de gestion éco-systémique déclinés au niveau local.

- Le renforcement du suivi, contrôle et surveillance pour s'assurer de l'application de la loi.
- La collaboration avec le secteur privé pour développer un indicateur de l'environnement des affaires identifiant les contraintes majeures affectant les entreprises, et permettant de suivre les progrès dans leur résolution.
- L'étude des conditions d'un meilleur accès des opérateurs des filières artisanales au crédit.

**Tableau 8 : Principales contraintes et recommandations pour les pêches**

Principales contraintes	Principales recommandations
<p>Potentiel halieutique et économique méconnu, et vraisemblablement limité, développement des capacités de pêche non régulé : (i) risques de surexploitation et de rupture des équilibres socio-économiques ; (ii) arbitrages stratégiques difficiles.</p> <p>Gouvernance complexe du fait de la pluri-insularité, de dissensions inter-îles et d'une organisation politique, administrative et opérationnelle en construction.</p> <p>Objectifs et stratégies sectoriels à clarifier et devant être issus d'un consensus entre les parties prenantes.</p>	<p>Comblent les écarts de connaissance pour informer et construire un consensus sur les choix sectoriels stratégiques.</p> <p>Réformer la gouvernance sectorielle en tenant compte du caractère semi-autonome des îles.</p> <p>Investir prudemment dans le développement sectoriel en priorité en aval de la filière.</p> <p>Sur le court terme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Organiser les données disponibles et développer les capacités d'analyse économique.</li> <li>. Préparer et adopter les décrets d'application de la loi, démarrer un chantier de remise à jour.</li> <li>. Mettre en place les différents registres pour la régulation de l'accès et une fiscalité sectorielle.</li> <li>. Sécuriser l'accès des opérateurs industriels privés aux marchés extérieurs, et appuyer les opérateurs à petite échelle dans la réduction de pertes post-captures.</li> </ul> <p>Sur le moyen terme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Mettre en place un système statistique et d'information sur les pêches.</li> <li>. Mettre en place une gestion participative et territorialisée, s'appuyant sur des plans de gestion écosystémique déclinés au niveau local.</li> <li>. Renforcer le suivi, contrôle et surveillance pour s'assurer de l'application de la loi.</li> <li>. Développer un indicateur de l'environnement des affaires avec le secteur privé.</li> <li>. Etudier les conditions d'un meilleur accès des opérateurs des filières artisanales au crédit.</li> </ul>

# RÉALISATION DU POTENTIEL DU PAYS DANS LE SECTEUR TOURISTIQUE

## I. Introduction

L'instabilité résultant du passé a eu un impact profondément négatif sur l'image du pays en tant que destination touristique. En 2011, l'année la plus récente pour laquelle les données officielles ont été communiquées à l'Organisation mondiale du tourisme des Nations unies (OMTNU), le pays n'a reçu que 17 463 touristes internationaux. Ce chiffre est non seulement très faible, mais il représente aussi une tendance négative de croissance au cours de la décennie précédente : en 2001, le pays a reçu 19 356 arrivées. Il est important aussi de noter que les chiffres de 2001 étaient nettement inférieurs à ceux de 2000, lorsque le pays a reçu 23 893 visites internationales<sup>52</sup>. Il pourrait aussi, cependant, être plus important de noter la baisse drastique des arrivées de touristes d'agrément de 13 069 en 2000 à 2 497 en 2011. Actuellement, la majorité des arrivées internationales est issue des membres de la diaspora comorienne qui viennent pour rendre visite aux amis et parents, principalement entre les mois de juillet et septembre.

Pour mettre en perspective les faibles chiffres d'arrivée touristiques de l'Union des Comores (UoC), l'île de Mayotte en 2011 a reçu 2,6 fois plus d'arrivées que celles des trois îles de l'UoC combinées<sup>53</sup> tandis que les petites destinations insulaires de l'océan Indien de la Réunion<sup>54</sup> et Maurice<sup>55</sup> ont reçu respectivement 25 et 51 fois plus d'arrivées que l'UoC. Bien que toutes ces destinations aient commencé à développer le tourisme à peu près au même moment, l'instabilité politique et l'insécurité ont retardé la croissance du tourisme en UoC. Le pays a subi un coup dur lorsque Sun Resorts a abandonné l'hôtel phare *Galawa Hotel* en 2000. Plusieurs tentatives pour relancer l'hôtel ont depuis échoué.

Pourtant, avec plusieurs élections démocratiques maintenant à l'actif de l'UoC, on peut espérer que la stabilité accrue peut déboucher sur de nouvelles opportunités de développement du tourisme. Il y a peu de doute que l'UoC dispose des atouts touristiques pour devenir une destination prospère. Ses plages de sable blanc et ses eaux turquoise claires, rivalisent avec celles des destinations les plus prisées de la région. L'UoC possède également d'importants domaines marins de conservation, des paysages attrayants, y compris un volcan actif, des traditions culturelles profondément enracinées, et une population dotée d'un sens inné de l'hospitalité. Par conséquent, il est important d'utiliser une approche de développement durable, à faible impact, qui capitalise sur l'environnement naturel et le protège, tout en engageant les communautés locales et en les aidant à préserver leur culture grâce au tourisme. Combiné à une planification et une gestion efficaces, le secteur du tourisme pourrait commencer à réaliser son potentiel de servir de moteur important du développement économique en UoC.

---

<sup>52</sup> BCC (2013) 2011 *Statistiques du tourisme*, feuille de calcul non publiée, Banque centrale des Comores, Moroni.

<sup>53</sup> INSEE (2013a) *Enquête flux touristique – moins de touristes à Mayotte en 2011*. Institut national de la statistique (France) [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=27&ref\\_id=18883](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=27&ref_id=18883).

<sup>54</sup> INSEE (2013b) *Le tourisme à la Réunion en 2012*. Institut national de la statistique (France) [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=24&ref\\_id=19768](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=24&ref_id=19768).

<sup>55</sup> Statistiques Maurice (2013) *Voyage & Tourisme Internationaux – 2012*. Port-Louis.

## II. Aperçu du secteur touristique de l'Union des Comores

### a. Contribution du tourisme à l'économie

Le Conseil mondial du voyage et du tourisme (*World Travel & Tourism Council – WTTC*) estime que le secteur du tourisme représentait directement 3,2 % du PIB comorien en 2011.<sup>56</sup> Pour mettre cela en contexte, les chiffres du WTTC afférents pour d'autres îles de l'océan Indien sont de 5,4 % pour Madagascar<sup>57</sup>, 12,6 % pour Maurice<sup>58</sup> et de 24,8 %<sup>59</sup> pour les Seychelles. En termes de recettes issues du tourisme, les chiffres officiels émanant de la Banque centrale des Comores (BCC) montrent que les recettes ont plus que doublé au cours de la période de 2003 à 2011, passant respectivement de 18,2 millions USD à 39,5 millions USD. Pourtant, les chiffres des recettes de l'UoC en 2011 demeurent très faibles en comparaison avec celles de l'île Maurice (1,49 milliards USD), de Madagascar (321 millions USD) et des Seychelles (291 millions USD)<sup>60</sup>.

En ce qui concerne l'emploi, il est difficile d'avancer des chiffres précis ; cependant, la Direction nationale du tourisme et de l'hôtellerie (DNTH) estime que l'industrie hôtelière et touristique est responsable d'environ 500 emplois, avec un ratio de 1,17 emploi par chambre<sup>61</sup>. Les hôtels et restaurants représentent environ 80 % des emplois directs, avec la répartition du reste dans les autres sous-secteurs touristiques (agences de voyages, voyagistes et compagnies aériennes). En raison du faible niveau de développement des secteurs liés au tourisme, les emplois indirects sont estimés à un ratio de un pour un avec l'emploi direct, ou à environ 500 emplois (le ratio habituel dans les économies et les destinations touristiques plus développées est généralement autour de 3:1). Les salaires mensuels des travailleurs des services hôteliers et touristiques vont de 40 000 francs comoriens (FC) (environ 80 USD) à 150 000 FC (environ 400 USD) tandis que les dirigeants peuvent gagner jusqu'à 700 000 FC (environ 1 800 USD)<sup>62</sup>.

### b. Performance du secteur touristique

#### Arrivées internationales

Selon les chiffres officiels du gouvernement<sup>63</sup>, il y a eu un total de 17 463 arrivées internationales en 2011<sup>64</sup>. Selon les normes internationales, ce chiffre est extrêmement faible. La Figure 12 montre comment l'UoC se compare à d'autres destinations des îles de l'océan Indien. Maurice arrive en tête du groupe avec 964 642 arrivées, suivie de la Réunion (471 268) et de Madagascar (225 055).

---

<sup>56</sup> WTTC (2012) *Comores: Impact économique du voyage et du tourisme*, 2012, WTTC, Londres

<sup>57</sup> WTTC (2012) *Madagascar: Impact économique du voyage et du tourisme* 2012, WTTC, London.

<sup>58</sup> WTTC (2012) *Maurice: Impact économique du voyage et du tourisme*, 2012, WTTC, London.

<sup>59</sup> WTTC (2012) *Seychelles: Impact économique du voyage et du tourisme*, 2012, WTTC, London.

<sup>60</sup> Weiss, B. et Kua, J. (2013) *Économies des Îles de l'océan indien: Évaluation des possibilités d'intégration touristique régionale*, Banque mondiale, Washington, D.C.

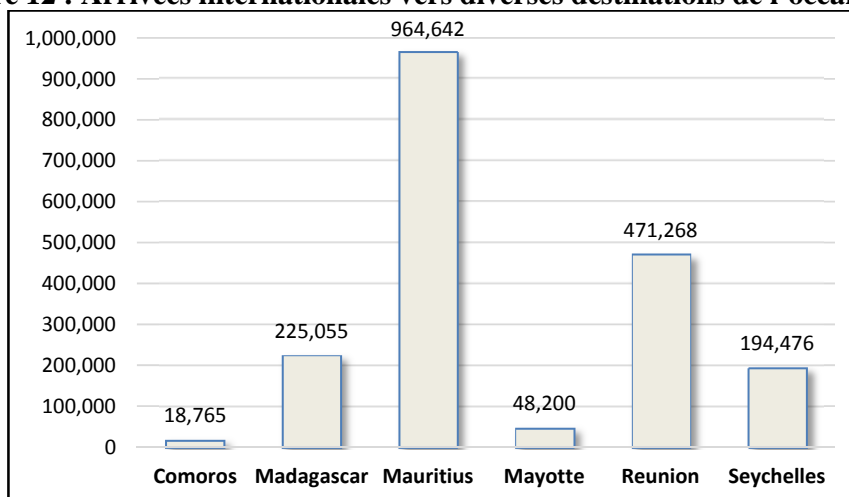
<sup>61</sup> Abdallah, I. (2011) *Tourisme, croissance et réduction de la pauvreté aux Comores*, PNUD, avril 2011

<sup>62</sup> Rajeriarison, P. (2013). *Union des Comores : note de politique sur le tourisme, diagnostic et feuille de route 2013 – 2015*. Projet d'appui à la bonne gouvernance économique (ABGE). Comores.

<sup>63</sup> Les données sur les arrivées internationales sont incomplètes et sujettes à des erreurs de collecte.

<sup>64</sup> BCC (2013) 2011 *Statistiques sur le tourisme*, feuille de calcul non publiée, Banque centrale des Comores, Moroni.

**Figure 12 : Arrivées internationales vers diverses destinations de l’océan Indien (2011)**



Sources: World Bank (2013), INSEE (2013a), INSEE (2013b)

Le chiffre des arrivées de l’UoC en 2011 est nettement inférieur à celui de 2000, quand il était de 23 893 (Tableau 9). Les arrivées internationales ont chuté à 19 356 (19 %) en 2001, principalement à cause de la fermeture de *Galawa Hotel*. Plus inquiétant encore, le nombre de touristes d’agrément a chuté de 40,7 % (passant de 13 069 à 7 742) en 2001 et de 54,8 % supplémentaires (à 3 497) l’année suivante. Le chiffre de 2011 relatif au nombre de touristes d’agrément de 2 497 ne représentait que 14,3 % de toutes les arrivées internationales, un pourcentage très faible par rapport à 54,7 % de 2000. En 2011, les touristes visitant des amis et des parents (VAP) et les touristes d’affaires ont représenté respectivement 52,6 % et 23,3 % du marché.

La majorité des touristes VAP sont des membres de la diaspora comorienne vivant en France. La plupart viennent entre les mois de juillet et septembre pour la saison traditionnelle des mariages. Cela rend le tourisme en UoC considérablement saisonnier. Bien que le gouvernement n’ait pas recueilli de données des marchés émetteurs pendant de nombreuses années, les chiffres issus de 2009 révèlent que 64 % des arrivées proviennent de la France métropolitaine. Les sources de marchés les plus grands qui suivent sont les départements d’outre-mer français de la Réunion et de Mayotte – chacun contribuant à 7 % des arrivées. Aucun autre marché émetteur ne représente plus de 3 % des arrivées.

**Tableau 9 : Arrivées de touristes internationaux aux Comores (2000 – 2011)**

Année	Arrivées	Motivation (%)				Touristes d'agrément	Touristes d'affaires
		Agrément	VAP	Affaires	Autres		
2000	23 893	54,7	32,4	8,8	4,1	13 069	2 103
2001	19 356	40,0	36,4	15,3	8,3	7 742	2 961
2002	18 702	18,7	50,5	22,9	7,9	3, 97	4 283
2003	14 229	9,1	75,2	9,8	5,9	1 295	1 394
2004	17 603	13,8	64,3	17,2	4,7	2 429	3 028
2005	19 551	13,6	64,8	16,1	5,5	2 659	3 148
2006	17 060	18,0	56,8	15,9	9,3	3 071	2 713
2007	14 582	10,0	47,9	30,0	12,1	1 458	4 375
2008	14 753	19,0	42,7	28,4	9,9	2 803	4 190
2009	11 396	22,9	32,3	26,0	18,8	2 610	2 963
2010	15 251	15,6	52,4	21,3	10,7	2 373	3 251
2011	17 463	14,3	52,6	23,3	9,8	2 497	4 069

Source : BCC (2013)

Selon la DNTH, la durée moyenne de séjour est de sept jours. Ce chiffre est plus faible que dans les autres pays de l'océan Indien. Par exemple, les durées moyennes de séjour sont autour de 10 jours à l'île Maurice et aux Seychelles, alors qu'elle est d'une moyenne de 20 jours pour Madagascar.

### Accès aérien

L'aéroport *Hahaya Prince Said Ibrahim Airport* (HAH) en Grande Comore est le principal aéroport international et le plus ancien de l'archipel. En 2006, l'Agence française de développement (AFD) a soutenu l'amélioration de son système de sécurité de piste et de contrôle aérien afin qu'il soit en mesure de répondre aux normes internationales. La piste de 2 900 mètres, cependant, est toujours incapable d'accueillir certains grands avions. Les aéroports de Mohéli et d'Anjouan ont chacun une piste de 1 300 mètres, mais n'ont pas le matériel nécessaire pour permettre les atterrissages de nuit.

L'UoC n'a que des liens aériens internationaux directs avec Madagascar, le Kenya, la Tanzanie, le Yémen, la Réunion et Mayotte (le calendrier des vols internationaux se trouve à l'annexe 2). Les voyageurs en provenance de la France, le marché émetteur primaire du pays, doivent donc prendre plusieurs vols pour atteindre l'UoC. Ces vols impliquent souvent de longues escales et des prix qui peuvent dépasser 2 500 USD en haute saison.

L'UoC a trois petites compagnies aériennes : Inter Iles Air, AB Aviation, et Comores GSA. Les trois compagnies desservent toutes des lignes intérieures entre les îles. Cependant, en raison de la taille des avions et de la fréquence des vols, elles sont incapables de répondre à la demande actuelle du marché. En outre, leurs vols sont souvent soumis à d'importants retards ou annulations et plusieurs d'entre elles ont eu des accidents.

### Attractions touristiques

Des trois îles de l'UoC, le plus grand volume de développement touristique a eu lieu sur la plus grande île, Grande Comore – en particulier dans la capitale de Moroni. Toutefois, chacune des trois îles a ses propres attractions uniques, ce qui rend les circuits inter-îles une proposition touristique attrayante. La Grande Comore est une île volcanique pittoresque dominée par le Mont Karthala (2361 mètres), l'un des volcans les plus actifs du monde. Les pentes du volcan offrent de bonnes possibilités de randonnée avec vues sur la côte. Le port de

Moroni offre une forte histoire de l'île et du patrimoine arabo-swahili. Le principal marché ressemble à une petite version de la célèbre ville de pierre de Zanzibar avant sa réhabilitation – les activités de réhabilitation urbaine pourraient transformer cet atout en une attraction touristique forte également. La côte est bordée de plages de sable blanc telles que celle de Galawa et de Maloudja, et les récifs coralliens offrent des occasions de plongée sous-marine et de plongée avec un masque et un tuba de classe mondiale. Le Lac salé est un lac d'eau salée profond formé dans un cratère volcanique à flancs escarpés.

Mohéli, la plus petite île de l'archipel, offre des plages immaculées telles que Nioumachoua, Moimbasa, Sambia et Itsamia. L'environnement naturel, relativement préservé, abrite une faune marine endémique et emblématique composée de dugongs, de baleines à bosse, et de tortues marines. Les communautés locales espèrent transformer l'île en une destination écotouristique. Anjouan s'appelle « l'île aux parfums » à cause des plantations d'ylang-ylang. Le paysage se compose de mangroves, de montagnes, de lacs et de plantations. La ville de Mutsamudu a la médina la plus importante de l'UoC, ainsi qu'une citadelle. La zone du port pourrait être aménagée pour accueillir des navires de croisière.

### **Capital environnemental et culturel**

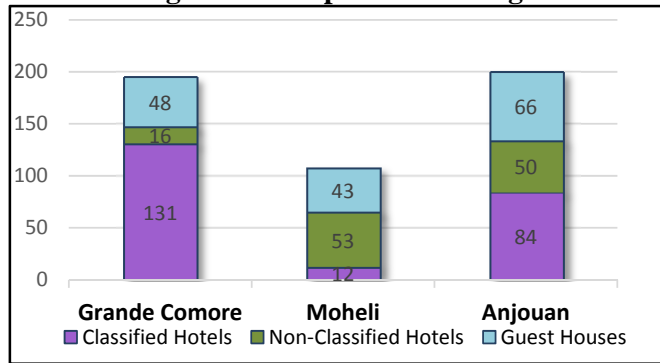
L'UoC abrite une biodiversité exceptionnelle au sein de ses paysages côtiers, montagnes, lacs et grottes volcaniques. Sa variété d'oiseaux endémiques et en péril est particulièrement remarquable, ainsi que les aires de nidification des tortues. Heureusement, l'ampleur limitée du développement économique de l'UoC a empêché l'environnement de se dégrader considérablement. Dans les dernières années, l'importance sociale et économique de la biodiversité du pays a été reconnue importante. Le Parc marin de Mohéli (PMM), qui abrite une importante zone de nidification des tortues, est actuellement la seule aire protégée de l'UoC. Toutefois, il est prévu que cinq nouvelles aires protégées seront créées dans les prochaines années.

Le patrimoine culturel de l'UoC représente également un atout touristique important. Dans sa forme concrète, on peut le voir dans un certain nombre de sites archéologiques et religieux. Ses manifestations immatérielles sont en grande partie le résultat du mélange unique de traditions islamiques avec celles introduites par les Français. Le riche capital culturel de l'UoC doit être protégé et mis en exergue parmi les atouts touristiques majeurs du pays.

### **Hébergement**

Comme on peut le voir à la Figure 2, il y a un total de 503 chambres disponibles en UoC. Elles sont réparties entre 52 établissements, la majorité (34) étant des chambres d'hôtes. La capacité d'hébergement très limitée de l'UoC est évidente par rapport à d'autres petites destinations de l'océan Indien comme Maurice et les Seychelles, qui ont respectivement 11 925 et 4 066 chambres. Anjouan a un peu plus de chambres que la Grande Comore (Figure 13). Cependant, la Grande Comore a plus de chambres dans les hôtels classés, qui s'adressent davantage aux touristes internationaux. La plupart des chambres d'Anjouan sont dans des hôtels non classés et des maisons d'hôtes, davantage orientées vers les hommes d'affaires et les commerçants locaux. Mohéli offre quelques chambres dans les hôtels classés, mais possède effectivement quelques maisons d'hôtes qui font appel aux touristes internationaux s'intéressant à la nature qui souhaitent visiter le MMP.

**Figure 13 : Capacité d'hébergement des Comores par type et par île**



Sources : DNTN (2012), Bureau du Tourisme Anjouan (2012), Rajeriarison, P. (2013)

Les discussions avec les hôteliers révèlent que les taux d'occupation sont faibles, entre 25 % et 50 %<sup>65</sup>. Cela permet à peine aux hôtels d'atteindre le seuil de rentabilité surtout compte tenu des coûts d'exploitation élevés et du grand degré de saisonnalité. Le tarif moyen des chambres au niveau national est de 55 USD. Ce chiffre masque toutefois les grandes disparités entre les petites options d'hébergement offrant des tarifs

aussi bas que 20 USD par nuit et les grands hôtels à des tarifs aussi élevés que 180 USD la nuit. Il existe également des différences importantes dans les niveaux d'occupation entre les différents types d'hébergement.

Quant à la création de nouveaux hôtels, bien qu'il y ait eu un certain nombre d'accords signés entre le gouvernement et divers investisseurs du Moyen-Orient, peu d'entre eux se sont concrétisés à ce jour. Le *Galawa Hotel*, abandonné par Sun International en 2000, a été vendu en 2007 à Dubai World, qui s'est engagé à investir 70 millions USD pour construire un nouvel hôtel de 182 chambres. L'hôtel a été démoli, mais Dubai World s'est alors retiré en raison de la crise financière mondiale. En 2009, la Qatar National Hotels Company (QNH), la plus grande chaîne hôtelière du Qatar, s'est engagé à reconstruire l'hôtel. Pourtant, la construction n'a pas encore commencé, apparemment à cause de différends juridiques en cours avec un ancien propriétaire de l'hôtel.

Le Comoros Gulf Holding basé au Koweït (CGH) a engagé plus de 10 millions USD pour réhabiliter et étendre l'hôtel *Itsandra*. CGH a démissionné plus tard de l'accord et la propriété a été transférée à Cristal Hospitality. CGH a également annoncé qu'il allait investir plus de 180 millions USD dans un projet immobilier comprenant un hôtel, des maisons, un terrain de golf et une marina au « Lac Salé ». Ce projet aussi ne s'est jamais matérialisé.

### Autres prestataires de services touristiques

L'UoC ne dispose pas du nombre et du niveau de prestataires de services touristiques pour soutenir une industrie dynamique. Selon la DNTN, les trois îles ont seulement un total de trois voyagistes<sup>66</sup>. Ces trois se concentrent principalement sur les transferts et ont une expérience limitée d'offres d'excursions aux touristes. Actuellement, les touristes ont tendance à organiser des visites directement avec les quelques guides touristiques existants. En outre, l'UoC n'a que quatre compagnies de location de voitures, 14 agences de voyages, et 24 restaurants.

<sup>65</sup> Rajeriarison, P. (2013). *Union des Comores: note de politique sur le tourisme, diagnostic et feuille de route 2013 – 2015*. Projet d'appui à la bonne gouvernance économique (ABGE). Comores.

<sup>66</sup> La plupart des voyagistes internationaux s'appuient sur les voyagistes locaux pour la planification et la réalisation des voyages, qui comprennent les transferts aéroportuaires et des excursions guidées. Si des voyagistes locaux de haute qualité ne sont pas disponibles, les voyagistes internationaux seront réticents à offrir des forfaits pour la destination. Les agences de voyage se concentrent généralement uniquement sur la billetterie aérienne.



## **Tourisme de croisière**

L'UoC n'a pas été incluse dans la plupart des itinéraires de croisière de l'océan Indien pour plusieurs raisons. Son image en tant que pays à haut risque d'importante instabilité politique est l'un des obstacles majeurs. Autre obstacle : ses infrastructures portuaires ne sont pas suffisantes pour accueillir des navires de croisière, même dans les meilleures conditions climatiques. Pourtant, même si des efforts importants ont été faits pour permettre l'utilisation du port principal comme un terminal de croisière, il existe encore de considérables limites dans le nombre de produits et services touristiques qui pourraient répondre à de grands groupes de touristes de croisière. Les procédures de visa pour les touristes de croisière peuvent être compliquées, ce qui représente une difficulté supplémentaire. Au cours des dix dernières années, l'UoC n'a reçu que huit escales de navires de croisière : deux en 2004, une en 2009, deux en 2010, deux en 2012 et une en 2013. La taille des navires, toutefois, a considérablement augmenté. Les escales de croisière en 2004 ne comprenaient que 62 et 49 passagers alors que l'escale en 2013 a apporté 726 passagers.

### **III. Cadre institutionnel et politique**

#### **Institutions publiques et parapubliques**

Au niveau national, le tourisme est administré par la Direction nationale du tourisme et de l'hôtellerie (DNTH), qui relève du ministère des Télécommunications, des Transports et du Tourisme. La DNTH, qui dispose d'un budget annuel de seulement 3,2 millions FC (9 000 USD), est pourtant responsable de la mise en œuvre des politiques, de la collecte de données touristiques et du soutien aux projets de développement du tourisme. L'Office national du tourisme des Comores (ONTC) est un office du tourisme public-privé créé par la Loi sur le tourisme de 2012. Début 2013, l'ONTC a créé un plan d'actions avec un large éventail d'activités proposées, y compris la commercialisation du tourisme, la mise à disposition d'informations, la formation, le développement de produits, la coordination des parties prenantes et la promotion des investissements. L'ONTC embauche actuellement des cadres supérieurs. Au niveau régional, chaque île a son propre département du tourisme sous la supervision des ministères régionaux.

#### **Législation**

La Loi sur le tourisme de 2012 prévoit également des précisions sur les dispositions liées au tourisme dans le Code général des impôts (CGI) et le Code des investissements, ainsi que la création d'un Fonds spécial de développement du tourisme en vue de fournir un soutien financier à l'ONTH et la DNTH. Le Code des investissements est entré en vigueur en 2007 pour promouvoir l'investissement direct étranger (IDE) dans le tourisme et d'autres secteurs. Il a eu pour objectif de faciliter les procédures d'investissement et inclut une exonération potentielle des droits et taxes. Cependant, il n'existe toujours pas de cadre juridique pour garantir et protéger les investissements. Une loi sur le tourisme a été adoptée en décembre 2011 pour aborder l'autorisation et la classification d'hôtel, ainsi que la promotion de la destination. Les questions environnementales sont définies par le Droit de l'environnement de 1994 qui a été modifié en 1995 et en 2001, mais jusqu'à présent, aucun décret d'application n'a été adopté.

## Associations du secteur privé

Les parties prenantes du tourisme du secteur privé sont représentées par différentes associations tant au niveau national que régional. L'Association comorienne du tourisme (ACT) a été créée en 1990 et compte environ 60 membres au niveau national. Le budget de l'ACT est limité à des frais d'adhésion et atteint environ 2,5 millions FC (7 250 USD) par an. Une nouvelle équipe de direction a été élue en 2012 et un plan d'actions pour les deux prochaines années est en cours d'élaboration, avec un accent mis sur le renforcement des capacités opérationnelles de l'ACT. L'Union des chambres de commerce et d'industrie (UCCIA) a créé un « Club du tourisme » informel fournissant un soutien logistique et technique à l'ACT. Elle vise également à être un partenaire du gouvernement en ce qui concerne les questions de réglementation. L'UCCIA a contribué à la réduction des exigences relatives au visa d'entrée, ainsi qu'à la rédaction et l'adoption de la Loi sur le tourisme de 2012. Les îles d'Anjouan et de Mohéli ont aussi leurs propres associations touristiques du secteur privé : l'Association des professionnels du tourisme d'Anjouan (APTA) et l'Association d'écotourisme de Mohéli (MEM). En outre, 27 guides touristiques des trois îles ont créé l'Association des guides touristiques des Comores (AGTC) en décembre 2012.

## IV. Principaux défis

### a. Politique et planification du tourisme

**L'absence de document de stratégie pour orienter le secteur.** Un plan de développement du tourisme a été élaboré en 2005, en prévision d'une importante conférence des donateurs qui s'est tenue à Maurice. Le document, cependant, ressemblait davantage à un plan de marketing et ne traitait pas des questions essentielles telles que l'aménagement du territoire et le zonage, le développement des infrastructures et la facilitation des investissements. En outre, peu de points de ce plan ont été mis en œuvre à ce jour. Sans une approche stratégique claire au développement du tourisme dans l'île autour de laquelle les parties prenantes majeures puissent se rallier, les activités du secteur ont été pour la plupart désordonnées et incohérentes. Le secteur souffre également de difficultés en matière d'investissements.

**Un climat d'investissement médiocre.** Malgré la ratification du Code du tourisme et la création de l'Agence nationale pour la promotion des investissements (ANPI), il y a encore un manque de transparence en ce qui concerne les procédures d'investissement, les exigences et les moyens d'incitations. Les investissements touristiques bénéficient, en théorie, d'exonérations fiscales et de droits d'importation. Cependant, l'application de ces mesures incitatives a été inégale et souvent gardée secrète. Dans de nombreux cas, la DNTH n'est même pas consultée lorsque des propositions d'investissements touristiques sont soumises au gouvernement. En outre, il existe une grande incertitude quant à la propriété foncière. Alors qu'un nouveau système foncier a été initié, il n'existe toujours pas de cadastre officiel. L'absence d'un cadre juridique pour protéger les investissements représente un autre obstacle majeur. Si le climat d'investissement n'est pas amélioré, la tâche essentielle d'attirer des investisseurs expérimentés à la construction d'immeubles restera un défi majeur.

**Système inefficace de suivi et d'information touristiques.** Le système de statistiques touristiques de l'UoC souffre de graves lacunes d'informations. La plus critique est le manque de données fiables sur les arrivées touristiques. En effet, des organismes distincts au sein du gouvernement donnent des chiffres contradictoires. L'une des raisons est peut-être qu'il n'y a pas de système centralisé de données – chaque île ayant ses propres systèmes de collecte. Les informations indiquant le pays d'origine du touriste n'ont pas été officiellement signalées

depuis 2009. D'autres informations importantes concernant l'emploi et la capacité d'hébergement, en matière de tourisme, n'ont pas été régulièrement mises à jour. En outre, les chiffres d'occupation des hôtels ne sont pas collectés, et aucune enquête touristique n'est menée. Sans ces informations cruciales, il est difficile pour les parties prenantes du tourisme de comprendre la performance du secteur et de prendre des décisions de politique et d'affaires en conséquence.

#### **b. Capacité des ressources humaines**

**Manque de personnel touristique qualifié.** Un thème commun parmi les parties prenantes dans les trois îles est le faible niveau de qualification du personnel. Le personnel dans la plupart des hôtels n'a pas été formé au préalable. Même ceux qui ont été formés ne disposent pas en général des compétences requises par leurs employeurs. Les plus grands hôtels ont tendance à embaucher des anciens membres du personnel du *Galawa Hotel*, qui ont reçu une formation en interne considérable. La plupart des hôtels manquent actuellement des moyens techniques et financiers pour offrir en interne une formation de fond. Dans certains cas, les hôtels importent du personnel de Madagascar.

**Capacité limitée des institutions de formation en tourisme.** Il existe très peu d'institutions de formation en tourisme (IFT) en UoC. L'Université des Comores offre un programme de tourisme, mais il n'est pas en mesure de fournir la formation pratique exigée par l'industrie. Il y a plusieurs écoles professionnelles qui offrent une formation en tourisme, mais elles souffrent de lacunes majeures en termes d'équipements et de capacités. Tous les étudiants en tourisme souffrent d'un ensemble très limité d'hôtels ou d'autres entreprises touristiques dans lesquels ils sont en mesure d'acquérir une expérience pratique de l'industrie grâce à des stages. Étant donné les limites de formation, les Comoriens ayant les moyens financiers ou l'accès à des bourses d'études ont tendance à étudier le tourisme à l'étranger dans des pays comme le Maroc, la Libye et la Tanzanie.

#### **c. Développement de produits**

**La médiocrité des infrastructures et des services publics entraîne des coûts élevés d'exploitation.** Bien que des travaux soient en cours pour améliorer les routes d'accès sur les trois îles, le réseau est encore limité et de nombreuses routes sont toujours en mauvais état. L'offre limitée et les prix élevés de l'électricité, de l'eau et des télécommunications représentent également de graves obstacles pour les hôtels et autres entreprises touristiques. En outre, les services de gestion de déchets font cruellement défaut. En raison des coûts d'exploitation élevés, la plupart des hôtels, surtout les plus grands avec des coûts fixes plus élevés – ont du mal à atteindre le seuil de rentabilité. Étant donné le nombre limité de flux touristiques, en particulier en dehors de la haute saison, ils sont alors obligés d'augmenter les prix. Cela rend, toutefois, l'offre du tourisme comorien non compétitive par rapport à des destinations telles que Maurice et Zanzibar.

**Gestion inefficace des ressources naturelles et culturelles.** Un système durable de gestion et de financement des aires protégées et des sites de patrimoine culturel doit encore être mis en place. Cela sera crucial, puisque la gestion efficace de ces ressources peut les transformer en attractions touristiques irrésistibles tout en fournissant des recettes pour assurer leur conservation. L'unique aire protégée en UoC, la MMP, a eu des résultats mitigés en utilisant un modèle qui implique une cogestion avec les communautés. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), en liaison avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), s'est engagé à soutenir la création de cinq aires protégées supplémentaires.

**Accès aérien limité et coûteux.** Malgré la récente réhabilitation de l'aéroport HAH, il n'y a toujours pas de vols directs en provenance de l'Europe ou des marchés régionaux à fort potentiel comme l'Afrique du Sud. En tant que tel, la plupart des passagers ont besoin de se connecter via Mayotte, Antananarivo, ou Nairobi. Cela se traduit par des billets d'avion onéreux, rendus plus chers par les taxes d'aéroport élevées de l'UoC. Par exemple, le vol de 20 minutes en provenance de Dzaoudzi (Mayotte) à destination de Moroni coûte environ 450 USD aller-retour. La nécessité d'avoir des vols de correspondance rallonge également le temps de voyage, surtout que les escales sont souvent longues.

### **Marketing de destination**

**Destination inexistant sur le marché (ou liée à une image négative).** L'UoC n'est pas bien connue au niveau international. Cela peut être attribué à sa petite taille ainsi qu'à son profil bas dans les affaires et la politique internationales. En tant que destination touristique, elle ne figure pas encore sur la carte du commerce du voyage international. Ce n'est pas surprenant étant donné le minuscule budget de promotion touristique du pays et son manque de chaînes hôtelières internationales avec des réseaux de commercialisation larges. Pour ceux qui connaissent l'UoC, le pays tend à avoir une mauvaise image liée à une instabilité politique. Sans un dispositif réel de commercialisation, l'UoC n'a pas été en mesure de contrecarrer ces images négatives. Peut-être la seule exception est l'Afrique du Sud, où la destination bénéficie toujours d'une perception positive en raison des campagnes de commercialisation de Sun Resorts pour *Galawa Hotel* dans les années 1990.

**Forte dépendance par rapport au marché émetteur français.** Les voyageurs en provenance de la France représentent 64 % des arrivées de touristes. Le chiffre monte à 78 % si l'on inclut Mayotte et la Réunion. Cela montre un marché peu diversifié, d'autant plus que la majorité des touristes viennent de la diaspora comorienne qui a des habitudes de séjour très saisonnières. Les arrivées touristiques en provenance des marchés émetteurs majeurs pour les autres destinations de l'océan Indien (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas et les États-Unis) sont négligeables.

## **V. Recommandations**

L'avantage comparatif de base de l'UoC en matière de tourisme repose sur ses ressources naturelles et ses atouts culturels. L'accent sur ses écosystèmes variés liés au patrimoine culturel peut être un thème puissant pour élargir son image au-delà des plages de sable blanc entourées d'eau turquoise. Sans aucun doute, des efforts importants devront être entrepris par l'UoC pour se développer comme une destination touristique attrayante. En accord avec les principales questions évoquées ci-dessus, les initiatives suivantes sont recommandées pour développer et soutenir davantage le secteur touristique de l'UoC. Les recommandations sont regroupées en catégories à court terme et à moyen terme. Les recommandations à court terme devraient idéalement être initiées au cours de l'année prochaine tandis que celles à moyen terme devraient être mises en œuvre dans un à deux ans à compter de la date actuelle.

### **a. À court terme**

#### **i. Poursuivre une approche intégrée vers la création d'investissements d'ancrage**

Une certaine capacité d'accueil hôtelière est nécessaire pour créer la masse critique indispensable pour attirer des compagnies aériennes et d'autres investisseurs. Les projets de grande envergure ont tendance à offrir plus d'emplois et de plus importantes recettes fiscales ; ils contribuent également à un climat d'investissement national positif. Les investissements importants sont souvent critiqués pour être trop grands et trop impersonnels, dont certains

ayant des impacts environnementaux graves. Avec une planification appropriée, cependant, les investissements d'ancrage peuvent être écologiquement et socialement durables, tout en créant des économies d'échelle qui peuvent mener vers la rentabilité pour les entreprises touristiques de toutes les dimensions.

Pour qu'une stratégie d'investissement d'ancrage soit réussie, un climat d'investissement plus transparent doit être créé. Cela devrait impliquer l'assouplissement des procédures d'obtention de permis et de licences, ainsi que de la clarté en ce qui concerne la disponibilité des incitations à l'investissement. Un processus transparent de promotion et d'évaluation de proposition d'investissement devrait être mis en place, y compris la DNTH et l'ONTC. En outre, des informations claires concernant la propriété foncière pour les développements d'ancrage devrait être mises à disposition.

Si les investissements d'ancrage ne sont pas gérés par des chaînes hôtelières internationales établies, il y aura probablement un besoin de formation du personnel en matière de compétences de base. À cette fin, des manuels sur les procédures de gestion et du matériel de formation peuvent être produits ainsi que des interventions répétées par le biais des associations touristiques au niveau national et régional.

Il est important de noter que tandis que le nombre limité d'établissements d'hébergement demeure le plus grand obstacle à la croissance touristique, les investissements d'ancrage dans d'autres secteurs de la chaîne d'approvisionnement du tourisme sont également importants. Par exemple, il serait très avantageux d'avoir plusieurs voyagistes compétents et bien financés qui peuvent fournir une gamme complète de services aux touristes et peut-être même investir directement dans des initiatives de développement de produits.

Avoir un secteur d'aviation plus robuste est également essentiel. Le secteur bénéficierait considérablement de l'entrée de nouveaux opérateurs qui peuvent ajouter des vols réguliers sur les itinéraires intérieurs et internationaux majeurs. Toutefois, aussi longtemps que le service de vol prévu est limité, une stratégie visant à inciter les vols charters serait justifiée. En effet, les pays africains tels que la Gambie et le Cap-Vert dépendent fortement des vols charters pour leur amener des clients, en particulier en provenance d'Europe. Pourtant, les vols charters ne sont possibles que lorsque les autorités de l'aviation civile sont en mesure de mener des politiques de service de l'air relativement ouverts.

## **ii. Accroître la sensibilisation du marché par le biais de stratégies qui incluent la liaison dans les programmes régionaux de commercialisation**

Le pays a besoin de procéder à la sensibilisation du marché pour accroître sa visibilité. Cependant, son petit budget de marketing limite considérablement ces efforts. Par conséquent, en particulier à court terme, l'UoC peut en bénéficier en puisant dans plusieurs initiatives régionales axées sur la commercialisation des destinations dans l'océan Indien. L'organisation des Îles Vanille récemment lancée est principalement axée sur la commercialisation et les relations publiques qui aident à positionner les produits touristiques de ses membres de l'océan Indien : Seychelles, Maurice, Réunion, Madagascar, et l'UoC. L'UoC a également rejoint le Programme canal de Mozambique avec Mayotte, Zanzibar (Tanzanie), Nosy Be (Madagascar), et Mozambique. L'objectif est de renforcer les liens commerciaux et comporte un volet touristique en mettant l'accent sur la commercialisation, ainsi que le développement de produits, le transport, et la formation professionnelle. Enfin, la Commission de l'océan Indien (COI) commence également à se concentrer sur les initiatives de développement du

tourisme. Comme toutes les trois initiatives ont accès à des financements extérieurs, elles peuvent offrir des possibilités de commercialisation très rentables aux participants.

**b. À moyen terme**

**i. Créer un plan stratégique intégré de développement touristique durable**

Cela devrait être un document exhaustif qui fournit un cadre clair et détaillé pour la planification et le développement du secteur. Il devrait intégrer une vision et une stratégie d'ensemble de développement durable du pays au moyen du tourisme, mais également fournir un plan d'actions très spécifique et pratique. L'accent devrait être mis sur des approches au niveau national, ainsi qu'au niveau de destination. Le plan devrait également aider à clarifier les structures institutionnelles, en particulier entre la DNTH et l'ONTC nouvellement créé. Il est important que le plan soit créé au moyen d'un processus considérablement collaboratif, englobant tous les secteurs impliqués dans le développement touristique (c'est-à-dire environnement, transport, santé). Cela peut aider à obtenir une plus large adhésion au secteur des parties prenantes majeures. Une approche stratégique solide au développement du tourisme aidera également à inspirer la confiance parmi les investisseurs potentiels. Il est recommandé qu'elle soit accompagnée d'un plan de Suivi et d'évaluation (S&E) de sorte que la performance d'exécution puisse être suivie régulièrement.

**ii. Définir et cibler des créneaux touristiques**

À l'heure actuelle, l'UoC n'est pas structurée pour travailler avec des intermédiaires traditionnels du tourisme (agences de voyages et voyagistes) et des marchés (tourisme balnéaire) qui sont sensibles aux questions de sûreté et de sécurité, aux limitations d'infrastructures et à la compétitivité des prix. Par conséquent, il peut être plus judicieux de cibler les voyageurs indépendants et les voyagistes spécialisés travaillant au sein de créneaux. Ceux-ci devraient être alignés avec les quatre thèmes identifiés dans le cadre du programme SmartFish<sup>67</sup>: nature, paysage, culture, et population. Par exemple, les touristes avides de nature pourraient être attirés par les zones de conservation des tortues de l'UoC, la faune marine (baleines et dauphins), et la vie des oiseaux endémiques. Les plongeurs sous-marins à la recherche de destinations inconnues pourraient être attirés par les récifs de classe mondiale de l'UoC et des sites de naufrages largement inexplorés. Les opportunités pour attirer les touristes religieux, les pêcheurs sportifs, les plaisanciers et les touristes volontaires devraient également être davantage étudiées. Le fait de cibler les touristes de créneaux, si c'est fait de façon stratégique, devrait être plus rentable que les activités traditionnelles de commercialisation. Des progrès ont déjà été réalisés grâce à l'initiative Eductour qui a eu lieu en septembre 2013. Au moyen du programme SmartFish, les voyagistes de renom et des journalistes de la région de l'océan Indien et en Europe ont visité l'UoC pour mieux comprendre comment elle peut être promue comme une destination touristique d'aventure et de découverte.

---

<sup>67</sup> Ce programme, visant principalement à enrayer la pêche illégale, est mis en œuvre par la FAO et la Commission de l'océan Indien avec un financement de l'UE.

### **iii. Explorer des modèles de partenariat public-privé pour la gestion des aires protégées**

Cinq nouvelles aires protégées seront probablement créées dans les années à venir avec l'appui de l'AFD et le FEM/PNUD. Les premières années de leur existence sont critiques pour établir des politiques et pratiques qui en assureront une conservation efficace, contribueront à l'adhésion de la communauté, et contribueront à la promotion de la viabilité financière par des activités génératrices de revenus telles que le tourisme. Compte tenu de l'expérience limitée en gestion des aires protégées dans l'UOC, il peut être approprié d'explorer des modèles dont la gestion est assumée par des ONG hautement expérimentées et renommées ou des entreprises privées. Les meilleures pratiques internationales indiquent également l'importance de faire en sorte que les communautés assument un rôle dans la gestion, bien que l'approche spécifique ne puisse être déterminée qu'au moyen d'une compréhension plus approfondie du contexte local entourant chaque aire protégée.

### **iv. Mettre en œuvre un système de statistiques touristiques**

Compte tenu de la nécessité cruciale de comprendre la performance et les tendances du secteur, un système d'informations touristiques devrait être mis en place sous la supervision de la DNTH. La mise en place d'un système de collecte d'informations touristiques de base sur les arrivées d'une manière fiable et opportune sera un point de départ important. Des inventaires récoltant des données sur la capacité d'hébergement et l'emploi dans le secteur devraient être effectués au moins une fois par an. Des sondages sur les dépenses et la satisfaction des visiteurs devraient être effectués au moins une fois tous les deux ans, avec des collectes de données en basse et haute saison. Un appui devrait être fourni pour renforcer les capacités en la matière du personnel DNTH.

### **v. Appuyer les ITT**

Une analyse détaillée aurait besoin d'être menée afin de comprendre les lacunes les plus importantes en ITT, en termes de moyens tant humains que matériels. Le soutien serait susceptible d'impliquer une assistance technique pour les instructeurs. Il serait important de déterminer s'il y a des professionnels en UoC qui puissent fournir une telle assistance. Dans la mesure où ils ne sont pas disponibles, il est recommandé de chercher des instructeurs qualifiés venus d'ailleurs dans l'océan Indien. Il y a un certain nombre d'ITT aux Seychelles, à Maurice et à la Réunion qui ont participé à des programmes d'échanges régionaux dans le passé. Ils pourraient probablement être appelés de nouveau à apporter un soutien, ce qui pourrait inclure une aide pour réviser le tourisme et les programmes de l'hospitalité ainsi que pour fournir la première série de cours de formation pour les instructeurs comoriens.

### **vi. Encourager la création ou le développement des PME touristiques locales**

Comme le tourisme en est à ses premiers stades de développement, il s'agit d'un moment critique pour créer un modèle durable qui assurera des avantages importants à la population locale. Cela devrait inclure un soutien aux PME locales. Quelques exemples de domaines clés qu'elles pourraient remplir se situent dans le développement des liaisons maritimes inter-îles et faciliter l'accueil des bateaux de plaisance à Mohéli. Actuellement, les deux plus grands obstacles au développement des PME touristiques sont le coût élevé du crédit et un manque de connaissances sectorielles. Pour faciliter l'accès au crédit, une option à explorer serait la création d'un programme de garantie de prêt. Cela devrait être accompagné d'une assistance

technique continue pour équiper les propriétaires d'entreprise à l'aide des outils et des connaissances dont ils ont besoin pour réussir dans la filière touristique hautement compétitive.

## **vii. Mener une étude sur le transport aérien**

Une étude exhaustive sur le transport aérien en UoC devrait être menée afin de mieux comprendre la manière de lever les obstacles qui ont conduit à des fréquences de vol limitées et à des prix élevés. L'étude doit être exhaustive dans son approche de tous les aspects réglementaires, techniques, opérationnels et financiers majeurs. Certaines questions spécifiques qu'elle doit explorer comprennent les améliorations nécessaires au fonctionnement des compagnies aériennes existantes ainsi que les infrastructures et le service de réception aux aéroports. Elle devrait également explorer des partenariats potentiels pour assurer la viabilité à long terme. L'étude, cependant, ne devrait être effectuée que lorsque plusieurs grands projets hôteliers ont été lancés afin qu'elle puisse tenir compte des projections fiables de capacité d'hébergement.

## **VI. Conclusion**

Sur la base de la qualité de ses ressources naturelles et culturelles, l'on s'attendrait à ce que l'UoC figure parmi les destinations touristiques phares dans l'océan Indien. Pourtant, le développement du secteur a été gravement retardé par des décennies de troubles politiques. Après cinq ans de stabilité, on peut espérer qu'un secteur touristique dynamique émergera. Mais cela ne peut se produire que grâce à une gérance efficace du gouvernement. Ses efforts doivent être guidés par une stratégie sectorielle exhaustive qui reflète la vision commune des parties prenantes touristiques en vue d'une croissance touristique durable dans l'UoC.

La construction de quelques propriétés relativement grandes sera importante pour établir une fondation solide du secteur. Ce concept a été démontré par les contributions économiques majeures du *Galawa Hotel* dans les années 1990. En tant que tel, il sera important de régler les différends juridiques qui permettraient à *Galawa Hotel* de se redévelopper tout en créant un environnement d'investissement plus transparent afin d'attirer de nouveaux investisseurs. Le fait d'avoir ces investissements d'ancrage en place devrait offrir des avantages considérables au secteur y compris le renforcement de capacités du personnel, le développement des infrastructures, les économies d'échelle pour les fournisseurs, la promotion de la destination, et même l'augmentation du transport aérien<sup>68</sup>.

Néanmoins, l'UoC devrait éviter de devenir trop dépendante du tourisme à grande échelle suivant le modèle « soleil sable et mer ». Les destinations appliquant ce modèle ont tendance à se retrouver dans de féroces concurrences de prix qui conduisent à la chute des prix et à la diminution des rendements. Peut-être plus important encore, ces destinations subissent souvent une dégradation environnementale et culturelle. Au lieu de cela, l'UoC devrait poursuivre une stratégie de développement du marché touristique de créneau basée sur ses atouts naturels et culturels uniques. Au final, cela sera un modèle plus durable pour l'UoC car elle encourage la protection de l'environnement, préserve les rendements des investisseurs, et

---

<sup>17</sup> Une réhabilitation réussie de l'hôtel *Galawa* pourrait stimuler l'entrée de Qatar Airways, qui est la société sœur de QNH. Cela pourrait améliorer considérablement l'accès aérien vers l'UoC en établissant un lien au vaste réseau mondial de la compagnie aérienne passant par son centre de Doha.



attire les touristes susceptibles d'être respectueux des traditions culturelles et religieuses. Cependant, pour que le modèle soit une réussite, il sera important d'assurer l'implication des communautés et des PME locales. Cela exigera un soutien considérable, notamment en termes de politiques favorables et de renforcement étendu des capacités.

Bien que l'UoC se trouve maintenant considérablement loin derrière ses homologues de l'océan Indien en matière de développement touristique, elle a l'avantage d'être en mesure d'étudier avec soin les modèles et les politiques qu'ils ont poursuivis. Cela peut aider l'UoC à apprendre de leurs réussites tout en évitant certaines de leurs erreurs. En outre, comme certaines destinations de l'océan Indien sont devenues bien établies sur le marché touristique, l'UoC devrait tirer parti des possibilités de lier son image à la leur à travers les diverses initiatives de marketing régionales qui ont émergé au cours des dernières années.

**Annexe 4 : Liste des parties prenantes ayant été consultées**

<b>Nom</b>	<b>Titre</b>	<b>Organisation</b>
<b><i>Secteur publique</i></b>		
Mme Sitti Attoumani	Directeur national du tourisme et de l'hospitalité	Ministère des Télécommunications, Transport et Tourisme
Mr Nidhoimi Halidi	Secrétaire général	Vice-président chargé du ministère des Finances et du Commerce
Mme Baraka Mmadi Moundji	Directeur du tourisme régional	Commissariat au tourisme (Ngazidja)
Mr Kassim Badrouline	Directeur du tourisme régional	Commissariat au tourisme (Anjouan)
Mr Madi Toioulou	Directeur du tourisme régional	Commissariat au tourisme (Mwali)
<b><i>Institutions paraétatiques</i></b>		
Mme Hissane Guy	Président	Bureau national du tourisme des Comores
Mr Mbapandza Mohamed	Coordinateur du secteur privé	Commissariat général au plan
Mr Daoud Saidali Tohir	CEO	Agence nationale de promotion des investissements
Mr Fakriddine Abdoulhalik	Officier en coopération et entraînement	UCCIA
Mr Anfane Saïd Mchangana	CEO	<i>Port Authority</i>
Mme Zalhata Dahalani Mr Saïd Abdou Salime	<i>Expert in Trade Policy National Coordinator</i>	<i>Enhanced Integrated Framework</i>
Mr Attoumani Mohamed	CEO	<i>Civil Aviation Authority (ANACM)</i>
<b><i>Secteur privé</i></b>		
Mme Nafissa Mlanao	Président	Association comorienne du tourisme (ACT)
Mr Omar Toioul	Président	Association des guides touristiques des Comores (AGTC)
Mr Mohamed Chamsiddine	Membre	Association des professionnels du tourisme d'Anjouan (APTA)
Mr Ayad Bourhane	<i>Chief Executive Officer</i>	AB Aviation
Mr Wissam Saoud	Directeur général	<i>Cristal Itsandra Beach Hotel (Ngazidja)</i>
Mr Cyriaque Jean Baptiste	Directeur général	<i>Al Amal Hotel (Anjouan)</i>
Mr Richard Krebs	Gestionnaire d'hôtel	<i>Laka Lodge (Mohéli)</i>
<b><i>Donateurs et autres organisations</i></b>		
Mr Douglas Coutts	Représentant résident des Nations Unies	PNUD
Mr Riad Meddeb	Économiste	PNUD/ Enhanced Integrated Framework
Mme Anna Costantini	Officier	Union européenne
Mme Dominique Roby	Consultante	GEF/PNUD
Mr Frédéric Brignot	<i>Cooperation Officer</i>	Ambassade française
Mr Jean-François Vavasseur	Directeur	AFD
Mr Bicarima Ali	Gestionnaire de projet	AFD
Mr Said Ali Antoissi	Consultant	Banque mondiale
Mr Hugh Doulton	Coordinateur national	<i>ECDD Project (Anjouan)</i>
Mr Ahmed Ouledi	Président	ONG Ulanga
Mr Azali Said Ahmed	Vice-président	Association Vision Comores

**Annexe 5 : Fréquence des vols aux Comores (hiver 2011/12)**

Compagnie aérienne	Itinéraire		Vols / semaine	Avion	Capacité
African Express	Nairobi – Mombasa – Moroni		1	DC 9	32
Air Austral	Réunion – Moroni (via Dzaoudzi)		2	B737-800	184
	Dzaoudzi – Moroni		2	B737-800	184
Air Madagascar	Antananarivo – Moroni		3	B737-300	130
	Antananarivo – Anjouan		1	B737-300	48
Comores GSA	Moroni – Antananarivo		2		
	Anjouan – Antananarivo		1		
Kenya Airways	Nairobi – Moroni		3	Embraer 190	98
Precision Air	Dar es Salam – Moroni		1	B737-300	130
Yemenia	Sana'a – Moroni		2	A310	210

Source : ANACM (2012)

### Annexe 6 : Aperçu des principaux hôtels et maisons d'hôtes aux Comores

Nom et emplacement de l'hôtel	Ouverture	Chambres	Commentaires
<b>Grande Comore</b>			
Retaj Moroni Resort (Moroni)	1984	58	Construit à l'origine par Accor pour Novotel. Actuellement, en vertu d'un contrat de bail avec le groupe Retaj basé à Doha. Hôtel en mauvais état. Pas d'alcool servi.
Les Arcades (Moroni)	1998	12	Propriété et exploitation privées. Récemment repris par des investisseurs basés à la Réunion. En mauvais état.
Cristal Itsandra Beach Hotel (Itsandra – Moroni)	1984	60	Appartenant à l'État et autrefois exploité par Sun International, maintenant exploité par le groupe hôtelier Cristal Hospitality Group. Considéré comme l'hôtel de référence aux Comores avec sa plage privée et un casino.
Karthala International Hotel (Vouni)	2010	28	Gravement endommagé par les pluies récentes et en cours de réhabilitation. 300 millions FC de prêt auprès d'Exim Bank qu'il lui est contesté de payer.
Villa Jessica (Moroni)	Non disponible	06	Propriété et exploitation privées par un Français né aux Comores. Maison d'hôte réussie. Pas de restaurant.
Le Jardin de la Paix (Moroni)	Non disponible	15	Propriété et exploitation privées par un opérateur national (également président de l'Association des femmes entrepreneurs).
<b>Mohéli</b>			
Relais de Singani (Fomboni)	1984	20	Appartenant à l'État jusqu'en 1997 et depuis lors, propriété et exploitation privées.
Laka Lodge (Nioumachoua)	1997	14	Propriété et exploitation privées. Hôtel de référence à Mohéli qui se trouve dans le Parc marin de Mohéli.
Les Abou (Bandar Salam)	Non disponible	15	Propriété et exploitation privées. Principal hôtel d'affaires à Mohéli.
Choini Bungalows (Nioumachoua)	2011	03	Propriété et exploitation privées. Situé dans le Parc marin de Mohéli. Partenariat avec un club de plongée ( <i>Chisiwa Diving</i> ).
La Grande Plaine (Djoiézi)	Non disponible	08	Propriété et exploitation privées. Ancienne villa qui est devenue une maison d'hôtes.
<b>Anjouan</b>			
Al Amal (Mutsamudu)	1984	22	Appartenant à l'État. Sous gestion Accor (Novotel) de 1983 à 1994. Bail de 50 ans accordé à Sodeco en 2004.
Mapongée Palace Hotel (Mutsamudu)	2012	18	Propriété et exploitation privées par un homme d'affaires Mutsamudu. Initialement projet immobilier (appartements). Pas d'alcool servi.
Johanna Livingstone Hotel (Mutsamudu)	Non disponible	40	Propriété et exploitation privées (par la même famille propriétaire de <i>Mapongée Palace</i> ). Poursuite de l'extension continue. Pas d'alcool servi.
Le Papillon (Mutsamudu)	Non disponible	10	Propriété et exploitation privées par une Comorienne française de la diaspora. Poursuite de l'extension.
Loulou Hôtel (Domoni)	Non disponible	16	Société détenue et exploitée. Situé dans la capitale historique d'Anjouan.
Moya Beach (Moya)	1995	09	Propriété et exploitation privées. Petite maison d'hôtes réussie avec vue directe sur la mer et fermée par la plage de Moya.

Source : DNTN (2012)

## BIBLIOGRAPHIE

Abdallah, I. (2011) *Tourisme, Croissance et Réduction de la Pauvreté Aux Comores*, UNDP, April 2011.

AFDB (2011) *Union of Comoros country Strategy Paper 2011-2015*. African Development Bank Group, Tunis.

African Development Bank – ADB (2010) *Les sources de croissance aux Comores*. Commissariat général au Plan, ADB – Eastern Africa Department, Tunis.

AIACC (2007) *Impact of climate change on tourism in Seychelles and Comoros*, Assessments of Impacts and Adaptations to Climate Change (AIACC), Washington, D.C.

ANACM (2012) *Winter 2011/2 flight frequencies*, Unpublished spreadsheet, Comoros Civil Aviation Authority, Moroni.

Asias, T. & Peterson, A. (2010) *Comoros*. Wharton University Financial Institutions Working Paper, Philadelphia.

Association comorienne du tourisme – ACT (2009). *Promotion du Tourisme*. Comoros.

Association comorienne du tourisme – ACT (2010). *Le Tourisme régional : Quelles perspectives ?* Comores.

Association comorienne du tourisme – ACT (2010). *Rapport de mission « Enjoy Madagascar »*. Comores

BCC (2013) 2011 *Tourism Statistics*, Unpublished data, Comoros Central Bank, Moroni.

C3-Comores (2008) *Priorities for sustainable and equitable development of the tourism sector on Mohéli*. C3 Technical Report Series No. 5. Community Centred Conservation (C3), London.

Comité du tourisme de Mayotte (2006). *Conception du schéma de développement et d'aménagement touristique et des loisirs de Mayotte*. Collectivité départementale de Mayotte.

Comoros Port Authority (2013) *Cruise calls in Moroni from 2004-2013*, Unpublished data, Moroni.

Commissariat général au Plan – CGP (2009). *Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP)*. Présidence de l'Union des Comores : Comores.

Commissariat général au Plan (2009) *Réactualisation de l'étude du secteur « tourisme » dans le cadre de la finalisation du DSCR*, Commissariat général au Plan.

Conférence des bailleurs de fonds en faveur des Comores (2005) *Les Comores : une destination en devenir touristique*. Conference Proceedings, December 8, 2005, Mauritius.

DNTH (2012) 2011 *Tourism Data*, Unpublished data, National Tourism and Hospitality Directorate, Moroni.

- European Commission (2002). Union of the Comoros Islands. Cooperation strategy and indicative programme for 2002-2007. European Union.
- Hermès Conseils (2011). *Tourism industry competitiveness in the Indian Ocean, Comoros Tourism Data*. ProInvest, Antananarivo (Madagascar)
- IMF (2010) *Union Of Comoros: Poverty Reduction and Growth Strategy Paper*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF (2012) *World Economic Outlook Database*, April 2012 Edition. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- INSEE (2013a) *Enquête flux touristique – moins de touristes à Mayotte en 2011*. Institut national de la statistique (France)  
[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=27&ref\\_id=18883](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=27&ref_id=18883)
- INSEE (2013b) *Le tourisme à la Réunion en 2012*. Institut national de la statistique (France)  
[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=24&ref\\_id=19768](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=24&ref_id=19768)
- Interface Tourisme (2005). *Les Comores s: une destination en devenir touristique. Document cadre, Stratégie touristique*. Paris.
- KPMG (2009) *4 Stars Hotel, Grand Comoro – Feasibility Study*. KPMG, Lebanon.
- Mills, W. & Hancock, K. (2005) *Small Island states Indian and Atlantic Oceans: vulnerability to climate change and strategies for application*. Proceedings of World Water and Environmental Resources Congress 2005, Anchorage.
- OECD (2004) *African Economic Outlook Comoros 2004/2005*. African Development Bank and OECD Development Centre, Paris.
- Picard, D. (2010). *Coastal tourism report*. Agulhas & Somali Current Large Marine Ecosystems Project (ASCLME), UNEP.
- Proinvest (2007) *Country Profile Comoros*. Tourism Investment Conference East Africa and Indian Ocean. Kampala Hune.
- Rajeriarison, P. (2013). *Union des Comores: note de politique sur le tourisme, diagnostic et feuille de route 2013 – 2015*. Projet d'appui à la bonne gouvernance économique (ABGE). Comores.
- Statistics Mauritius (2013) *International Travel & Tourism – 2012*. Port Louis.
- The World Bank (2012) *Africa Region Strategy: Transformation through Tourism – Harnessing Tourism for Growth and Improved Livelihoods*, Africa Region Finance and Private Sector Development, The World Bank, Washington, D.C.
- The World Bank (2012) *Doing Business 2012*, World Bank, Washington, D.C.
- The World Bank (2013) *Indian Ocean Island Economies: Assessing Opportunities for Regional Tourism Integration*, World Bank, Washington, D.C.

UNDP (2011) *Integrated framework for least developed countries. Glimpses from Comoros, Lesotho, Maldives and Vanuatu*. United Nations Development Programme, Geneva.

UNWTO (2012) *Challenges and Opportunities for Tourism in Small Island Developing States*, UNWTO, Madrid.

UNWTO (2012) *UNWTO Tourism Highlights – 2012 Edition*. UNWTO, Madrid.

Vellas, F. (2007) *Rapport Tourisme Comores*, Comores.

WTTC (2012) *Comoros: Travel and Tourism Economic Impact, 2012*, WTTC, London.

WTTC (2012) *World: Travel and Tourism Economic Impact, 2012*, WTTC, London.

# ACCROISSEMENT DE LA CONTRIBUTION DE LA DIASPORA AU DÉVELOPPEMENT

## I. Introduction

Avec une émigration de longue date, le pays bénéficie d'envois de fonds importants et croissants de la diaspora comorienne. Ces envois sont cruciaux pour l'économie. Ils ont atteint 11 millions USD en 2010.<sup>69</sup> Les derniers chiffres fournis par la Banque centrale des Comores indiquent qu'ils représentaient 20 % du PIB, 360 % de l'APD, 66 % des IDE et 170 % du budget de l'État en 2012.<sup>70</sup> Les envois de fonds sont donc considérés comme une source importante de recettes pour le pays par le financement d'une grande partie du déficit du compte courant, qui a été le principal moteur de la croissance économique au cours des dernières années. La diaspora représente également la principale source d'arrivées de touristes de l'étranger.

La présente note présente des informations sur les contributions de la diaspora et les contraintes actuelles à la fluidité des envois de fonds. Elle définit le cadre pour une meilleure délimitation des fournisseurs en engageant davantage la diaspora dans le développement des Comores et pour un fonctionnement efficace des marchés des envois de fonds aux Comores. Elle propose des recommandations pour profiter de ces opportunités et faciliter le flux des envois de fonds.

## II. Profil de la diaspora comorienne

La diaspora des Comores est principalement concentrée en France et à Mayotte<sup>71</sup> (Tableau 10). Le reste de la diaspora vit principalement à Madagascar et dans les pays arabes. Selon les statistiques de l'ONU, il y avait 108 986 Comoriens vivant à l'étranger en 2012. D'importantes communautés comoriennes sont basées dans les zones urbaines de la France, principalement à Marseille, mais aussi à Paris et en Seine-Saint-Denis, Lyon et Dunkerque. Des données plus détaillées sur la diaspora comorienne sont très rares. Selon Cruz, Fengler et Schwartzman (2004), la première génération de migrants ne représente que 10 % de la diaspora totale, avec une augmentation de la part de la troisième génération de migrants atteignant 60 à 70 %.

---

<sup>69</sup> Voir Migration et envois de fonds Factbook 2011. Banque mondiale.

<sup>70</sup> Voir <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1327.pdf>. La sixième revue dans le cadre de l'accord triennal au titre de la facilité élargie de crédit, Rapport pays du FMI n° 13/371 de décembre 2013, indique également que: « Les envois de fonds sont restés forts, l'équivalent d'environ 20 % du PIB sur une base annuelle. »

<sup>71</sup> Mayotte est un territoire contesté.



Tableau 10 : Principales destinations des migrants comoriens  
(en milliers)

	Nombre de migrants
Réunion, Mayotte et France	95
<i>dont:</i>	
<i>Mayotte</i>	57
<i>Réunion</i>	2
Madagascar	5
Libye	4
Réunion	2
Égypte	2
Autres	3
<b>Total</b>	<b>109</b>

Source : *Statistiques des Nations Unies. Les données sur les migrants sont basées sur des données officielles et sont réputées sous-dénombrer. Juillet 2013*  
<http://esa.un.org/unmigration/TIMSO2013/migrantstocks2013.htm?msdo>

**Les Comores et la France commencent tous les deux à mettre en œuvre des politiques visant à stimuler les flux de ressources financières, les investissements et les connaissances de la diaspora.** La France a mis en œuvre des initiatives de développement conjoint entre 2007 et 2011 avec les Comores, le Mali et le Sénégal. Ces initiatives avaient deux objectifs : i) la canalisation des épargnes des migrants individuels vers des investissements productifs, et ii) la mobilisation de la diaspora pour contribuer financièrement et par le transfert de savoir-faire au développement socio-économique de leur pays d'origine. Dans le cadre des initiatives de développement conjoint, le Programme de développement conjoint franco-comorien avait trois objectifs principaux : i) soutenir les associations de migrants dans leurs initiatives pour le développement local de l'archipel ; ii) engager des migrants comoriens hautement qualifiés dans le développement de leur pays, et iii) soutenir les initiatives économiques des migrants comoriens dans l'archipel des Comores. L'initiative de développement conjoint a cependant été abandonnée.

**Compte tenu de l'importance de la diaspora comorienne, le gouvernement a inclus dans sa Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP 2010-2014) des mesures pour s'engager avec sa diaspora avec l'objectif de « canaliser des fonds de la communauté des expatriés dans le développement économique ».** Les principaux sous-objectifs sont :

- Identifier et proposer des instruments d'investissement et des secteurs appropriés pour les émigrants ;
- Établir des mécanismes et des procédures pour mobiliser l'épargne des émigrés ;
- Mettre en place un cadre réglementaire pour la compagnie d'assurance des investissements ; et
- Adopter une politique nationale sur la communauté des expatriés.

### III. Exploitation de l'occasion offerte par la diaspora pour développer l'activité économique

#### Envois de fonds

##### Encadré 14 : Impact positif des envois de fonds<sup>72</sup>

*Le transfert de fonds des migrants vers leur pays d'origine, ainsi que les autres contributions importantes de la diaspora, étend les possibilités de croissance, d'emploi et de réduction de la pauvreté. Les envois de fonds offrent des avantages importants pour la gestion macroéconomique dans les pays pauvres. Ils peuvent parfois se comporter de manière anticyclique par rapport au cycle économique du pays bénéficiaire. Ils peuvent également servir d'appui important à la solvabilité d'un pays et améliorer l'accès aux marchés internationaux de capitaux.*

*Les envois de fonds jouent un rôle important dans la réduction de l'incidence et la gravité de la pauvreté. Ils aident les ménages à diversifier leurs sources de revenus tout en offrant une source indispensable d'épargne et de capital pour les investissements. Ils sont également associés à une augmentation des investissements des ménages dans l'éducation, l'entrepreneuriat et la santé – qui ont tous un rendement privé et social élevé dans la plupart des circonstances. Dans certains pays, les envois de fonds contribuent à une meilleure fréquentation scolaire, des taux de scolarisation plus élevés, et des années supplémentaires à l'école.*

*Les envois de fonds ont traditionnellement été une source de revenus importante et résiliente pour les Comores. Aux Comores, les envois de fonds ont été plus stables que les investissements directs étrangers, la dette privée et les flux de capitaux propres. Ils proviennent principalement de la France (95 %) et de Mayotte. En France, ils proviennent de la région parisienne (environ 50 %) et de la région française de Provence-Alpes-Côte d'Azur (environ 15 % des envois de fonds totaux.)*

*L'envoi d'argent au pays reste coûteux et porte atteinte à l'impact bénéfique sur les pauvres. En effet, la taxe moyenne pour les envois de fonds est de plus de 10 % du principal, la plus élevée parmi les régions en développement. Les migrants utilisent un large éventail de mécanismes pour envoyer de l'argent dans leur pays d'origine par le biais, notamment, des banques, des coopératives de crédit, des petites et grandes entreprises de transfert d'argent, des services postaux, de remise en main propre et d'autres mécanismes tels que le *hawala*.*

*Le faible niveau de développement financier est contraignant pour la concurrence dans les marchés formels d'envois de fonds. Les banques et les opérateurs de transfert d'argent (MTO) facilitent le transfert des flux de fonds officiels aux Comores. Cependant, par rapport aux pays africains tels que le Kenya, le nombre de prestataires de services de remise de fonds (RSP) est limité aux Comores, en partie en raison du faible niveau de développement financier global. Trois MTO – la Poste, Western Union, MoneyGram (avec la plus petite part) opèrent sur le marché. Western Union représente 60 % du marché.<sup>73</sup> Malgré la taille limitée du marché, il y a une concurrence croissante au niveau des nouveaux entrants. De nouveaux opérateurs tels que RIA et COINSTAR arrivent et les banques augmentent et rivalisent entre elles. L'Eximbank tanzanienne et la Banque fédérale des Comores cherchent à augmenter leur part dans le marché des transferts. Une étude de l'AFD, la BAD indique que les institutions suivantes opèrent également dans l'envoi de fonds aux Comores : MECK, Credit Union et*

<sup>72</sup> Source: Page, John and Sonia Plaza, 2006. "Migration, Remittances and Economic Development: A Review of Global Evidence." *Journal of African Economies*

<sup>73</sup> Voir

[http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/70000012\\_EN\\_Transfert%20des%20fonds%20ANG.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/70000012_EN_Transfert%20des%20fonds%20ANG.pdf)

Mutuelle d'épargne. La Poste (Société nationale de la poste et des services financiers – SNSPF). Cependant, ces acteurs n'ont encore qu'une présence et un rôle limités dans les transferts de fonds transfrontaliers.

***L'absence d'une réglementation spécifique pour les paiements électroniques et la monnaie électronique retarde l'adoption de nouvelles technologies telles que les transferts d'argent par téléphonie mobile.*** Les règles générales régissant la prestation de services financiers émis par la Banque centrale des Comores s'étendent par défaut aux services de transferts de fonds. Aucune politique n'oriente leur utilisation spécifique. Par exemple, la notion d'intermédiaire bancaire n'est pas spécifiée dans la loi bancaire. Bien qu'il existe des règles pour le transfert des fonds provenant de sources internationales pour les entreprises qui peuvent recevoir des fonds, il semble que ces derniers ne peuvent pas être stockés dans le système au-delà de la conclusion du transfert. Ainsi, le transfert électronique de fonds n'est pas utilisé comme un instrument pour les opérations de transfert. En outre, les envois de fonds ne peuvent pas être transférés via les téléphones mobiles. Les opérateurs de transfert d'argent et les institutions financières n'utilisent pas les transferts par l'Internet non plus. L'introduction de technologies de transfert d'argent par téléphonie mobile innovantes et à distance pourrait améliorer l'accès, à la fois pour les transferts de fonds et à des services financiers plus larges, y compris l'épargne à faible coût et les produits de crédit, pour les Comoriens et leurs familles dans les trois îles. Vodafone, une filiale de Safaricom, a lancé un service bancaire par téléphonie mobile appelé M-Pesa en 2007. L'accès aux télécommunications s'améliorera avec la réforme du secteur, tel que décrit ici dans la note de politique du secteur correspondante.

***Les canaux informels jouent un grand rôle dans les transferts d'envois de fonds vers les Comores.*** Etant donné les contraintes dans les marchés formels, il n'est pas surprenant qu'une grande partie des envois soit effectuée par des canaux informels tels que le port en mains propres lors des visites à domicile, le transport par des amis et des parents, ou même par des groupes communautaires. Aux Comores, les transferts informels représentent environ 80 % des envois (da Cruz, Fegler, Schwartzman, 2004). Au cours des dernières consultations avec la diaspora comorienne, les participants ont cité les coûts élevés des transferts comme le facteur le plus important inhibant l'utilisation des canaux formels.<sup>74</sup> Ceux qui ont reçu des fonds trouvent que les systèmes de transfert informels sont supérieurs aux alternatives bancaires aux Comores. Un examen plus approfondi des raisons de la préférence de la diaspora pour l'utilisation des canaux de transfert informels révèle que ces types de services sont plus accessibles que les banques pour ceux qui vivent dans les zones rurales. Plusieurs participants ont déclaré qu'ils étaient favorables à des canaux informels à cause de leur proximité avec le récepteur, une couverture plus large et la rapidité de livraison.

***En France, les migrants trouvent souvent plus facile d'utiliser des systèmes informels de transfert de petites quantités, et à un coût inférieur (au moins sur les petites transactions).*** Par ailleurs, les migrants ne sont pas confrontés à des problèmes, comme des limites sur le montant transféré comme dans le cas de Mtsango (une association villageoise traditionnelle). Il y a aussi des questions de réglementation, car certains systèmes tels que la « Tontine » (un mécanisme traditionnel de solidarité) sont vus comme illégaux par la Banque de France. Les

---

<sup>74</sup> À la demande du ministère des Finances et la Banque centrale des Comores, la Banque mondiale a organisé à la fin du mois de juin, une série de consultations avec la diaspora comorienne en France pour aider les autorités comoriennes à évaluer différentes options pour mobiliser les ressources de la diaspora pour la croissance. Treize groupes de discussion ont été menés auprès de la diaspora comorienne. Et deux cent vingt (220) Comoriens ont participé aux réunions à Paris et Marseille. Les groupes de discussion ont également évalué les attitudes d'investissement de la diaspora et les produits d'investissement potentiels, y compris un bon de la diaspora.

Comoriens vivant à l'étranger appartiennent à ces associations villageoises qui transfèrent des fonds aux Comores. La réglementation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent porte atteinte à l'envoi de fonds par les voies officielles en France. Les participants à de récentes consultations avec la diaspora ont également mentionné d'autres facteurs dans le choix des canaux informels, notamment : i) les habitudes ; ii) le manque de compétences financières ; iii) la méfiance par rapport aux institutions formelles, y compris les banques ; iv) le manque de connaissance des produits ; v) l'absence de marketing ; vi) les difficultés liées au transfert de compte à compte ; vii) la pénurie de trésorerie chez les agents locaux, et viii) la crédibilité des agences postales en tant que banques.

*Les coûts élevés de transfert de fonds représentent un fardeau inutile sur la diaspora comorienne* et sont susceptibles de réduire les montants envoyés et leur impact sur le développement. Le faible niveau de développement financier limite également la portée et augmente le coût des marchés formels de transferts de fonds aux Comores.

#### IV. Commerce, investissements, compétences et transfert de technologie

##### Encadré 15 : Autres contributions de la diaspora<sup>75</sup>

*Le rôle de la diaspora va bien au-delà des envois de fonds.* Les émigrants aident leurs pays d'origine en stimulant les IDE, améliorant l'accès aux marchés de capitaux étrangers grâce à l'achat de bons de la diaspora, l'octroi de subventions pour le développement, l'établissement de contacts pour promouvoir le commerce et les investissements, et le transfert de technologie et de savoir-faire par le biais, par exemple, d'associations professionnelles, d'affectations temporaires de migrants qualifiés en France, et le retour.

*La diaspora et les réseaux nationaux à l'étranger sont un réservoir très important de connaissances sur les possibilités commerciales et d'investissement.* Les migrants peuvent aider les exportateurs des pays d'origine à trouver des distributeurs et des acheteurs appropriés, à améliorer leur connaissance du marché, et à se conformer aux exigences du gouvernement et aux normes du marché. L'identité linguistique ou la similarité culturelle facilite la communication et permet une meilleure compréhension des documents de transport, des procédures et des règlements. En d'autres termes, les migrants contribuent à surmonter les asymétries d'information et d'autres imperfections du marché. Un volume croissant de preuves empiriques donne à penser que le commerce et la migration sont des compléments plutôt que des substituts. Certaines agences gouvernementales dans plusieurs pays puisent dans leur diaspora pour fournir des informations de marché dans les pays où ils vivent maintenant. Les activités comprennent la création de conseils commerciaux de la diaspora et la participation à des missions commerciales, des réseaux d'entreprises et des forums d'affaires.

À la demande du ministère des Finances et de la Banque centrale des Comores, la Banque mondiale a organisé fin juin 2013 une série de consultations avec la diaspora comorienne en France pour aider les autorités comoriennes à évaluer les différentes options afin de tirer parti des possibilités économiques offertes par la diaspora en faveur de la croissance. Treize groupes de discussion ont été menés auprès de la diaspora comorienne et 220 Comoriens ont participé aux réunions à Paris et Marseille.

Plusieurs membres de la diaspora ont indiqué qu'ils avaient déjà versé des contributions aux Comores sous forme d'envois de fonds, de dons et de compétences. Cependant, ils aimeraient voir des canaux plus appropriés pour accroître encore plus leur contribution. Les participants ont fait des suggestions sur la façon dont le gouvernement pouvait utiliser la diaspora pour fournir des informations sur le commerce, les compétences et les possibilités d'assistance

---

<sup>75</sup> Source: Plaza, Sonia. 2008. "Mobilizing the Diaspora: Creating and Enabling Environment for Trade, Investment, Knowledge Transfer and Enterprise Development." In *Africa's Finances; The Contribution of Remittances*. Ed. Raj Bardouilled, Muna Ndulo, and Margaret Grieco.

technique. Les activités comprennent la mise en place d'une unité pour fournir des informations, la participation à des missions commerciales et des réseaux d'affaires, et une base de données de la diaspora incluant des ressources humaines/compétences disponibles (voir Tableau 3).

**Tableau 11 : Propositions de la diaspora comorienne pour la promotion de l'engagement**

<b>Contributions</b>	<b>Paris</b>	<b>Marseille</b>
Envois de fonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmenter le nombre des banques et succursales aux Comores</li> <li>• Faire de la sensibilisation sur le transfert de fonds</li> <li>• Augmenter la sécurité bancaire</li> <li>• Créer des banques islamiques</li> <li>• Ouvrir une succursale de la BCC ou d'une banque comorienne en France</li> <li>• Créer une banque pour la diaspora</li> <li>• Institutionnaliser le « Mtsango » (tontine, clubs d'épargne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éviter les problèmes de rupture de fonds dans les systèmes bancaires</li> <li>• Baisser le taux d'intérêt dans le secteur bancaire. Le taux est très élevé.</li> </ul>
Dons	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se concentrer sur les associations éducatives</li> <li>• Subventions pour l'éducation par les associations de la diaspora</li> <li>• Exonération d'impôt lors de contributions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributions aux écoles islamiques</li> </ul>
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre davantage d'accent sur les qualifications et le mérite</li> <li>• Promouvoir les échanges entre les universités</li> <li>• Reconnaissance mutuelle des compétences et accréditation des diplômes obtenus aux Comores et en France</li> <li>• Profiter des visites de la diaspora pendant les vacances pour organiser des forums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoin de concevoir une structure qui permet à la diaspora de fournir de la formation.</li> <li>• Préparer une base de données des compétences dans la diaspora</li> <li>• Accroître la coopération entre les Comoriens et les organisations internationales afin que la diaspora puisse fournir de l'assistance technique.</li> </ul>
Commerce/ Investissements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibiliser la diaspora sur les opportunités commerciales</li> <li>• Fournir des informations sur le Code des investissements</li> <li>• Organiser des missions commerciales / missions d'affaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer une organisation (agence de promotion d'investissements) orientée vers les possibilités d'investissement avec la participation des chambres de commerce et de la diaspora</li> </ul>

Source : *Investissements menés par la diaspora. Résumé des principales conclusions. Groupes de discussion : Paris et Marseille par Sonia Plaza*

## Investissements

### Encadré 16 : Le rôle de la diaspora et des investissements<sup>76</sup>

Les diasporas peuvent accroître les flux d'investissement entre les pays émetteurs et récepteurs parce qu'elles possèdent des informations importantes qui peuvent aider à identifier les opportunités d'investissement et faciliter la conformité aux exigences réglementaires. Les diasporas peuvent utiliser les informations qu'elles ont sur leurs pays pour investir directement. De manière alternative, les investisseurs peuvent améliorer leur rentabilité en s'appuyant sur l'expertise d'un membre de la diaspora.

Les organismes gouvernementaux en Afrique tentent d'améliorer leurs contacts avec les diasporas pour générer des opportunités d'investissement pour les entreprises des pays d'origine. Le gouvernement et le secteur privé ont soutenu les forums d'affaires pour attirer les investisseurs de la diaspora. L'un des nouveaux rôles des agences africaines de promotion des investissements, par exemple, au Ghana, au Nigéria, en Éthiopie et en Ouganda, est de fournir des informations exactes et des possibilités de liaison pour les investisseurs, y compris de la part des diasporas.

En outre, le gouvernement des États-Unis a publié une loi sur les investissements et la diaspora africains en 2011.<sup>77</sup> La loi vise à « faciliter le transfert mutuel et l'échange d'expertise d'entreprise, technique et universitaire entre l'Afrique et les États-Unis, en particulier en encourageant et facilitant l'engagement et l'implication des membres de la diaspora africaine aux États-Unis, entre autres, les citoyens des États-Unis ayant des liens avec ou des intérêts en Afrique, dans la réalisation de ces objectifs ». Les Comores sont incluses dans la loi.

Le traitement des investisseurs potentiels de la diaspora reste cependant controversé. Certains membres de la diaspora se sont plaints que certains pays ont des politiques plus favorables pour les investisseurs étrangers que pour les membres de la diaspora. Il peut être préférable de prévoir des procédures efficaces pour tous les investisseurs sans exiger la preuve de l'origine et la nationalité de l'investisseur.

**Les Comores s'engagent déjà avec la diaspora pour stimuler l'investissement dans le pays.** L'Agence des Comores de promotion des investissements nationaux a organisé le Forum des Comores en partenariats d'investissements et inter-entreprises à Lyon en 2012.<sup>78</sup> Le forum a eu pour objectif d'inciter la diaspora comorienne à investir dans le pays d'origine. Les Comores ont également introduit en 2008, la Loi sur la citoyenneté économique (LCE) pour accroître les investissements en accordant la nationalité comorienne et un passeport comorien à tous les immigrants d'origine arabe qui souhaitent investir aux Comores.<sup>79</sup> Il sera important de faire une évaluation de l'impact de cette loi pour attirer de nouveaux investissements et créer des emplois.

**La diaspora est confrontée aux mêmes problèmes que les autres investisseurs potentiels aux Comores.** Les résultats des groupes de discussion mettent l'accent sur les obstacles de la bureaucratie excessive, les systèmes inefficaces des tribunaux, le manque de transparence dans les passations de marchés, les retards aux douanes, la corruption et le manque d'information. Selon les réactions dans les groupes de discussion, il y a plusieurs obstacles pour attirer les investissements de la diaspora comme, par exemple : (i) l'insuffisance des infrastructures ; (ii) le manque de confiance ; (iii) l'absence d'institutions qui coopèrent avec la diaspora pour investir dans des projets ; (iv) le manque de soutien au développement des affaires pour les projets ; (v) le coût de financement et le manque d'accès aux produits financiers ; et (vi) le manque de main-d'œuvre qualifiée.

<sup>76</sup> Source: Plaza, Sonia and Dilip Ratha. 2011. *Diaspora for Development*, ed. Sonia Plaza and Dilip Ratha. Washington, DC. World Bank

<sup>77</sup> Voir <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr656/text>

<sup>78</sup> Voir <http://www.comorosinvest.com/en/comoros-in-lyon-to-make-themselves-known-and-to-attract-investment>

<sup>79</sup> Voir <http://www.afribiz.info/content/comoros-economic-development-2013>

## V. Investissement dans les produits financiers : les bons de la diaspora

### La richesse et les actifs de la diaspora comorienne en France

#### **Il est difficile d'estimer l'épargne et les actifs accumulés de la diaspora à l'étranger.**

Lors des entretiens, les membres de la diaspora ont indiqué qu'ils ont de l'épargne en France qui peut être mobilisée pour le développement des Comores à condition qu'ils se voient offrir un instrument d'investissement responsable et non pas une option pour investissement spéculatif. Sur la base des données enregistrées, l'estimation est que les migrants comoriens économisent environ 0,1 milliard USD par an,<sup>80</sup> ce qui est probablement une sous-estimation étant donné que les migrants sont sous-dénombrés. La plupart de ces économies sont généralement tenues sous forme de liquidités oisives ou dans des comptes d'épargne à faible intérêt, ce qui implique que l'investissement aux Comores pourrait être potentiellement intéressant si un taux d'intérêt de 2 à 5 % était offert sur les bons ou autres instruments financiers. Ces chiffres ont été corroborés lors des réunions des groupes de discussion.

### Bons de la diaspora

#### **Encadré 17 : Les bons de la diaspora<sup>81</sup>**

**Les membres de la diaspora peuvent agir en tant que catalyseurs pour le développement des marchés de capitaux dans leur pays d'origine par la diversification de la base d'investisseurs, par l'introduction de nouveaux produits financiers, et par la fourniture de sources de financement fiables.** Les bons de la diaspora peuvent puiser dans les liens émotionnels – le désir de donner en retour – de la diaspora et potentiellement aider à réduire le coût du financement pour les projets de développement dans le pays d'origine.

**Un bon de la diaspora – un instrument d'épargne de détail commercialisé uniquement aux membres de la diaspora – peut être un outil efficace pour puiser dans la richesse de la diaspora** (Ratha 2010, Okonjo-Iweala, N. and Dilip Ratha 2011). Grâce à la vente au détail des bons de la diaspora à petites coupures allant de 100 USD à 1 000 USD, le gouvernement ou une société privée de renom dans un pays en développement peut puiser dans la richesse des migrants relativement pauvres. Outre des raisons patriotiques et le désir de donner en retour, un investisseur de la diaspora peut être disposé à acheter des bons de la diaspora à un taux d'intérêt inférieur au taux exigé par les investisseurs étrangers.

Les investisseurs de la diaspora, comme d'autres investisseurs, seront préoccupés par la volonté et la capacité du gouvernement de rembourser la dette. Ainsi les facteurs tels que la réputation du gouvernement, l'état de droit et la protection des droits de propriété influenceront également les décisions des investisseurs de la diaspora à investir dans leur pays.

*Les Comoriens de la diaspora ont indiqué qu'ils s'intéressent aux bons et voient les possibilités de les utiliser pour des projets pertinents pour les Comores.* Cependant, ils expriment une certaine hésitation et du scepticisme concernant les mécanismes et la volonté du gouvernement de les exécuter efficacement (surtout comment pour s'assurer que les projets seront mis en œuvre). Compte tenu de ces préoccupations, il sera important de mettre en place des processus et des procédures clairs pour répondre à leurs préoccupations. Par exemple, un groupe a proposé de créer une structure ou une unité juridique/administrative qui pourrait superviser et contrôler les projets d'investissement de la diaspora aux Comores. La diaspora doit avoir l'assurance que le projet sera exécuté. Les répondants ont fait part de

<sup>80</sup> Ces estimations préliminaires sont citées dans Ratha et Mohapatra 2011, *Migration and Development Brief 14*, Banque mondiale.

<sup>81</sup> Source: Ratha, Dilip. 2010. "Diaspora Bonds: Tapping the Diaspora during Difficult Times." *Journal of International Commerce, Economics and Policy*

manière cohérente de la volonté d'investir dans les bons si leurs modalités (taux, risque et intégrité) étaient égales à ou meilleures que d'autres instruments comparables.

***Il est essentiel de concevoir, élaborer et mettre en place le bon mécanisme de gouvernance dès le début.*** Plusieurs idées ont été présentées par les groupes de discussion, y compris l'utilisation de tiers externes pour la supervision et l'administration ; des représentants du gouvernement interne et de la diaspora ; et des modèles mixtes. L'un des groupes a indiqué qu'il serait important d'avoir des personnes compétentes pour gérer la structure. Il faudrait, cependant, rappeler aux émetteurs potentiels de bons de la diaspora, les risques associés à de la dette en devises étrangères. Les considérations doivent porter sur la gestion prudentielle des risques avant de contracter des dettes supplémentaires. Une volatilité potentielle des revenus et une discontinuité des relations avec la diaspora peuvent également se produire assez rapidement dans certains pays où les risques politiques sont élevés. Enfin, d'importantes entrées de devises étrangères après une émission obligataire nécessitent une gestion macroéconomique prudente, en particulier du taux de change.

***La migration et les envois de fonds peuvent être un complément très utile aux efforts de développement à base élargie.*** Pourtant, la migration et les envois de fonds ne devraient pas être considérés comme un substitut à l'aide publique au développement, car ils constituent de l'argent de source privée auquel l'on ne devrait pas s'attendre pour surmonter les obstacles structurels tels que la médiocrité des infrastructures publique, la faiblesse de l'état de droit ou la mauvaise gouvernance.

### **Les options politiques : des idées pour mobiliser les ressources menées par la diaspora**

#### **a. À court terme (1 an)**

***Les Comores ont besoin de mieux s'organiser pour exploiter le potentiel de la diaspora.*** Une enquête récente des ambassades a constaté que plusieurs d'entre elles ont peu d'informations sur le nombre de membres de la diaspora, que la coordination entre les ambassades et les ministères du gouvernement doit s'améliorer, et que le personnel de l'ambassade a besoin de formation sur la manière de travailler avec les membres de la diaspora (Plaza et Ratha 2011).

***Pour tirer parti des envois de fonds pour le développement, il est important de réduire les coûts de transaction des transferts de fonds et de faciliter l'accès de la diaspora aux opportunités d'investissement dans leur pays d'origine.***

Les frais d'envois de fonds peuvent être réduits par les moyens suivants :

- Introduction d'une technologie moderne, plus abordable, telle que les plates-formes Internet et la téléphonie mobile et amélioration de la concurrence sur les marchés de transfert de fonds. La libéralisation du secteur des télécommunications va favoriser la concurrence et réduire les coûts. Parallèlement, les autorités devraient mener une étude de faisabilité sur la manière d'introduire les services bancaires mobiles et les envois de fonds mobiles aux Comores.
- Un autre mécanisme envisageable pour attirer les transferts de fonds, serait que les gouvernements autorisent leurs banques nationales à ouvrir des succursales dans les principaux pays d'envois de fonds. Dans les consultations avec la diaspora comorienne, la recommandation de l'ouverture d'une succursale d'une banque comorienne en France a été proposée par les participants. Cela doit néanmoins être



examiné attentivement. Afin de stimuler la concurrence, les partenariats exclusifs – par exemple, entre les banques et les agences internationales de transfert d’argent – devraient être découragés et des fournisseurs alternatifs, tels que les institutions de microfinance, les coopératives de crédit et les caisses d’épargne postales devraient être encouragés. Cela pourrait être complété par une base de données qui publie des informations sur les coûts. Certaines mesures pourraient inclure :

- La création d’un portail commun pour les bases de données de prix des envois de fonds ;
- La diffusion d’informations sur les coûts et les différents canaux ;
- L’inclusion des informations sur les coûts appliqués aux Comores dans la base de données de la Banque mondiale.

***Les Comores devraient envisager la mobilisation de l’épargne de la diaspora par l’émission d’instruments financiers innovants tels que les bons de la diaspora.*** Les diasporas peuvent agir en tant que catalyseurs pour le développement des marchés de capitaux dans leur pays d’origine par la diversification de la base d’investisseurs. Les bons de la diaspora sont un instrument novateur qui peut utiliser les liens émotionnels – le désir de donner en retour – et potentiellement aider à réduire le coût du financement pour les projets de développement au pays d’origine.<sup>82</sup> Cela nécessitera, cependant, une surveillance adéquate et une bonne gestion des projets, la responsabilisation et la sécurité de leurs investissements, ainsi que l’utilisation du produit de ces fonds, soit dans des projets rentables, soit dans des projets qui améliorent la vie quotidienne des Comoriens, y compris une éventuelle participation de la diaspora au mécanisme de surveillance, et même la nécessité éventuelle des garanties de la Banque centrale des Comores. À court terme, une évaluation de la conception, de la faisabilité, du marketing, des questions réglementaires et financières et des canaux de distribution de l’instrument (épargne ou bons de la diaspora) pour mobiliser l’épargne de la diaspora pourrait être réalisée.

#### **b. À moyen terme (3 ans)**

***Les Comores pourraient plus systématiquement enquêter sur les ressources humaines disponibles dans leurs diasporas et créer des réseaux actifs, des activités et des programmes pour exploiter ce potentiel.*** Les Comores pourraient commencer à améliorer leurs contacts avec la diaspora afin de générer des opportunités d’investissement pour les entreprises comoriennes. Ensuite, les compétences de la diaspora comorienne peuvent être exploitées en établissant des réseaux d’échange de connaissances. Certaines initiatives comprennent des programmes de mentor-sponsor dans certains secteurs ou industries, des projets de recherche conjoints, des mécanismes de relecteurs, des retours virtuels (par l’enseignement à distance et l’apprentissage électronique), et des visites et des missions de courte durée.

***Pour mobiliser les ressources de la diaspora, des efforts devraient être faits pour faciliter l’accès de la diaspora aux opportunités d’investissement dans le pays d’origine.*** Les Comores, par ses ambassades et l’Agence nationale de promotion des investissements (ANPI), pourraient encourager les membres de la diaspora à investir, aider les communautés locales, et fournir des conseils de politique. L’agence pourrait également être impliquée dans la collecte de données sur les diasporas, la fourniture d’informations et de services de conseil, la fourniture de services consulaires, et, parfois, la facilitation de la participation de la

---

<sup>82</sup> Voir rapport sur le résumé des groupes de discussions Comores – Paris, Marseille, juin 2013.

diaspora aux programmes de sécurité sociale, de logement, et d'assurance dans le pays d'origine. L'amélioration de son environnement des affaires aiderait davantage à l'engagement de la diaspora.

### ***Bons de la diaspora***

On estime que pour inciter la *diaspora à investir, le gouvernement devrait les informer sur les avantages d'investir dans le bon et renforcer la confiance entre eux*. Le gouvernement doit également faire preuve d'engagement. Il est important d'établir des règles transparentes pour l'utilisation du produit de ces bons (ou même identifier des projets). De manière idéale, le produit serait investi dans des projets susceptibles de générer des rendements suffisants, soit directement soit indirectement, pour honorer les bons et éventuellement les rembourser.

*Les partenaires des Comores, y compris les institutions financières internationales, pourraient soutenir l'émission de bons de la diaspora par une garantie partielle et le renforcement de leur solvabilité.* L'émission de bons de la diaspora aux Comores souffre des mêmes contraintes que celles auxquelles tous les investisseurs sont confrontés : risques politiques élevés, systèmes juridiques faibles, absence de réseaux bancaires mondiaux, et expertise financière limitée. Les bons de l'État deviendraient plus attrayants pour les diasporas s'ils étaient partiellement garantis par des emprunteurs hautement cotés. Puisque l'épargne de la diaspora est principalement détenue comme de l'argent mis sous le matelas ou dans des comptes à faible rendement bancaire dans les pays de destination, offrir un taux d'intérêt à hauteur de 1 % au-dessus du taux actuel en France sur les bons de la diaspora pourrait être attrayant pour les investisseurs de la diaspora.

*Bien que les réglementations de lutte contre le blanchiment d'argent et les réglementations visant à contrecarrer le financement des activités du terrorisme (LBC/LFT) soient nécessaires pour des raisons de sécurité, elles ne devraient pas rendre difficile pour les entreprises de transfert de fonds l'exploitation des comptes avec des banques correspondantes.* L'élaboration de directives de conformité transparentes sur les réglementations de LBC/LFT devrait être une priorité de la politique.

## REFERENCES

- Da Cruz, Vincent, Wolfgang Fengler, Adam Schwartzman. 2004: Remittance to Comoros. Volume, Trends, Impact and Implications. Africa Region , Working Paper Series N075. October
- International Monetary Fund. 2013. *Union of the Comoros: Sixth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility and Request for Waiver of a Performance Criterion*. Washington, DC.
- Page, John, and Sonia Plaza. 2006. "Migration, Remittances and Economic Development: A Review of Global Evidence." *Journal of African Economies* 15 (2): 245–336.
- Okonjo-Iweala, N. and Dilip Ratha. 2011. "A Bond for the Homeland." *Foreign Policy*. May 24, 2011.
- Plaza, Sonia. 2008. "Mobilizing the Diaspora: Creating and Enabling Environment for Trade, Investment, Knowledge Transfer and Enterprise Development." In *Africa's Finances: The Contribution of Remittances*, ed. Raj Bardouille, Muna Ndulo, and Margaret Grieco. United Kingdom, Cambridge Scholars Publishing.
- . 2011 "Ethiopia's New Diaspora Bond: Will it be successful this time? People Move Blog (cited August 09, 2013).  
<http://blogs.worldbank.org/peoplemove/ethiopia%E2%80%99s-new-diaspora-bond-will-it-be-successful-this-time>
- Plaza, Sonia and Dilip Ratha. 2011. *Diaspora for Development*, ed. Sonia Plaza and Dilip Ratha. Washington, DC: World Bank.
- Ratha, D., and S. Plaza (2011), 'Harnessing Diasporas', *Finance and Development*, September 2011.
- Ratha, Dilip, and Sanket Mohapatra. 2011 "Preliminary Estimates of Diaspora Savings." *Migration and Development Brief 14*. 2011. World Bank.
- Ratha, Dilip. 2010. "Diaspora Bonds: Tapping the Diaspora during Difficult Times." *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 1 (2): 252.
- UN Statistics. 2013; Migrant data. New York.
- World Bank. 2011. *Migration and Remittances Factbook 2011*. Washington, DC.

# AMÉLIORATION DE L'ÉDUCATION POUR ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES DE DEMAIN

## I. Introduction

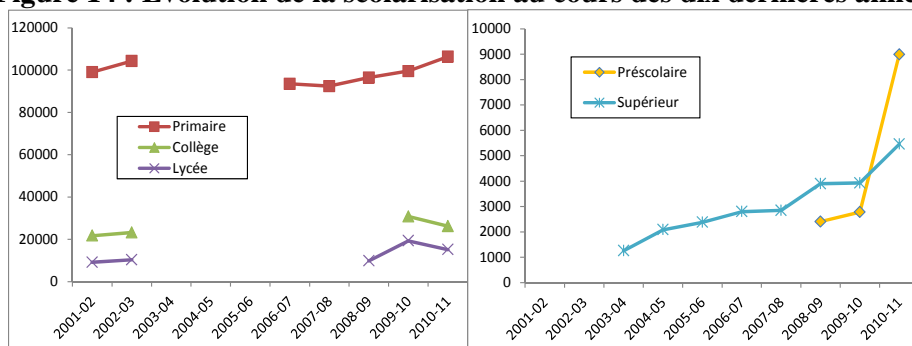
Les Comores ont accompli des progrès importants en matière d'éducation ces dernières années. Malgré l'instabilité politique qui a entraîné des impacts négatifs sur le secteur, et divers problèmes géophysiques et climatiques qui ont eu des conséquences directes sur la vie et les infrastructures scolaires, la performance du système éducatif en termes d'accès dépasse celle de certains pays d'Afrique sub-saharienne. Le pays a élaboré un plan directeur de l'éducation en 2010, un diagnostic approfondi du secteur dans le Rapport d'état du système éducatif national (RESEN) en 2012 et le Plan intérimaire pour l'éducation (PIE) en 2013. Cependant, plusieurs défis demeurent, surtout en ce qui concerne la qualité de l'éducation et la gouvernance. Cette note politique offre un aperçu du secteur de manière holistique sur l'accès et la qualité de l'éducation ainsi que sur la coordination entre partenaires, la politique et le financement de ce secteur, et traite des questions sur l'efficacité, l'efficience, la gestion et le pilotage du système. Afin d'assurer une mise en œuvre réussie du PIE, la note propose des recommandations axées sur l'efficacité et la gouvernance en mettant l'emphase sur l'éducation primaire et la formation professionnelle.

## II. Aperçu du secteur

### Accès et qualité

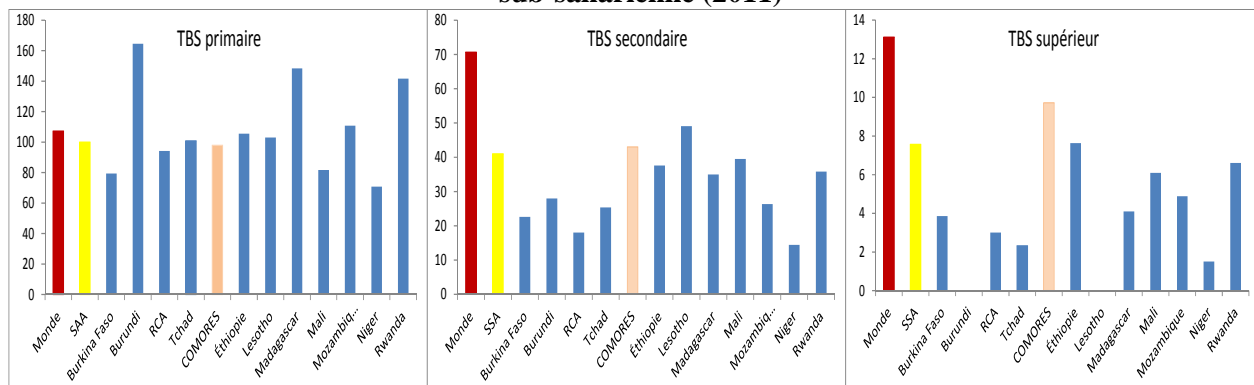
Les tendances récentes montrent que l'accès à l'éducation s'est amélioré aux Comores (Figure 14). Même si l'accès au préscolaire demeure relativement faible, l'effectif a triplé et le taux brut de scolarisation a connu une augmentation significative de 10,9 points de pourcentage durant l'année académique 2010-2011 comparativement à l'année précédente (Figure 15). En dépit de ce progrès, l'effectif au niveau du primaire n'a augmenté que de manière modeste et on note une baisse de celui-ci au niveau secondaire. L'effectif du supérieur ne cesse d'augmenter avoisinant en 2011 les 5 000 étudiants. Le taux de participation à l'éducation primaire aux Comores demeure comparable aux autres pays de la région. Celui du secondaire est supérieur à celui de la région sub-saharienne et largement supérieur à certains pays comme Madagascar, le Niger ou le Tchad. Pour le supérieur, le taux dépasse largement celui de la moyenne régionale et les autres pays comparables.

Figure 14 : Évolution de la scolarisation au cours des dix dernières années



Source : RESEN 2012, Revue SCRP 2011

**Figure 15 : Taux brut de scolarisation (TBS)<sup>83</sup> par niveau dans quelques pays d'Afrique sub-saharienne (2011)**



Source : Base de données en ligne – World Bank Data, RESEN 2012, PIE 2013 (Madagascar)

Bon nombre d'enfants sont cependant privés du système. L'accès à l'école primaire est demeuré stable autour de 85 %, laissant ainsi environ 15 % de la population sans aucun accès à l'école. Ces exclus du système éducatif ont quelques caractéristiques communes : (i) ils viennent de familles vivant dans la pauvreté et (ii) leur prévalence est significativement plus grande dans l'île de Ndzouani que dans les deux autres îles. La dimension du genre exerce globalement une influence assez limitée sur l'accès au système éducatif sauf pour les familles vivant dans des conditions difficiles (pauvres en milieu rural éloigné).

Environ un quart des jeunes qui ont accès à l'école n'atteignent pas la fin du cycle primaire. Ce résultat n'est pas pire que ce qui est observé dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne<sup>84</sup>. Les fortes disparités sociales de la population comorienne expliquent en grande partie l'écart important entre les taux de participation et de réussite des étudiants. Les déterminants tels que le niveau de revenu ont des effets très prononcés. De plus, on identifie une grande fréquence des redoublements de classe (de l'ordre de 25 % en moyenne au niveau du cycle primaire) constituant un contexte qui conduit de façon significative à l'abandon des études. Ce sont les enfants pour lesquels la demande scolaire est peu intense (pauvres, ruraux, filles) qui se montrent les plus sensibles à la relation redoublement-abandon.

Le niveau moyen des acquis des élèves aux Comores est faible. Selon la base des données du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen<sup>85</sup> ou PASEC (2010), la performance des Comores aux tests PASEC (31,1 sur 100 en français et 33,7 sur 100 en mathématiques) est inférieure à la moyenne (40 en français et 39,4 en mathématiques) des pays comparateurs dans les pays francophones. Figure 16 montre que les Comores se classent 9<sup>e</sup> sur les 11 pays africains francophones considérés. En outre, la proportion de savoir-lire des adultes après six ans d'études primaires (Enquête par grappes à indicateurs multiples – MICS) est de 66 % pour une moyenne comparative de 76 % (14<sup>e</sup> position sur 18 pays considérés). Selon la base des analyses des données du PASEC ainsi que des résultats aux examens de fin de primaire, on note trois variables qui ont un impact avéré sur le niveau des apprentissages, à savoir : (i) la formation pédagogique initiale des enseignants ; (ii) la disponibilité en matériels pédagogiques en général, et (iii) des manuels et guides scolaires en particulier. Ces faibles

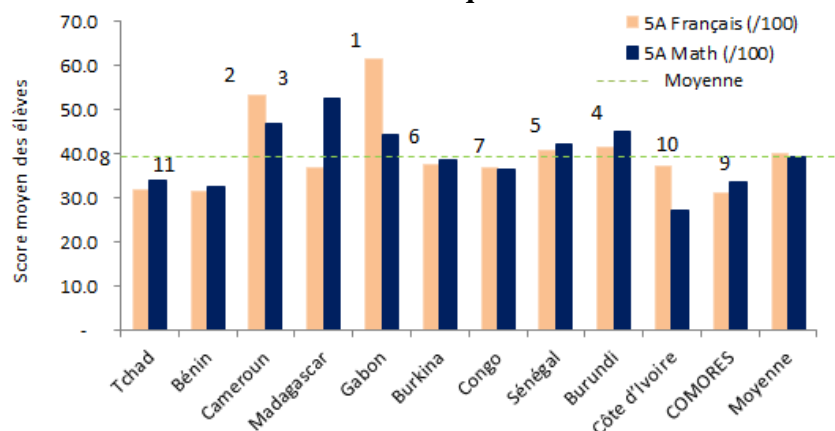
<sup>83</sup> Le TBS est le rapport entre le nombre total d'élèves inscrits à un niveau d'enseignement quels que soient leurs âges et la population totale d'âge officiel de scolarisation à ce niveau.

<sup>84</sup> A Madagascar, sur 100 élèves, seule la moitié arrive en fin de cycle primaire [Madagascar Primary Education in Times of Crisis, WB, June 2013]

<sup>85</sup> Conférence des ministres de l'Éducation nationale des pays ayant le français en commun.

performances peuvent également être liées avec les difficultés quant à la maîtrise du français, qui constitue la langue d'enseignement. Le test de positionnement réalisé lors du concours d'entrée à l'Institut de formation des enseignants et de recherche en éducation (IFERE) a en effet montré que 95 % des nouveaux enseignants ont un niveau grand débutant (Fiche d'action pour l'Union des Comores, UE 2012).

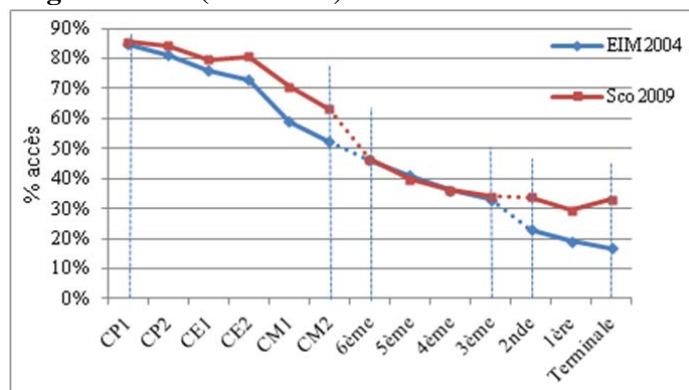
**Figure 16 : Score moyen des élèves de cinquième année de primaire en français et mathématiques**



Source : *Rapport PASEC, Union des Comores 2010*

Concernant les flux d'élèves, l'existence d'un nombre important d'enfants non-scolarisés et n'achevant pas le cycle primaire et le nombre élevé d'étudiants au niveau supérieur montre un déséquilibre structurel au niveau du système éducatif comorien. En effet, la structure des effectifs dans le système éducatif présente deux caractéristiques : (i) dans l'enseignement primaire, on a déjà noté plus haut qu'au sein d'une classe d'âge, environ 15 % n'entrent pas à l'école et une part importante d'élèves n'achèvent pas le cycle primaire ; (ii) dans l'enseignement supérieur, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est de l'ordre de 900. Ainsi, la couverture quantitative est (i) insuffisante dans la partie basse de la pyramide, eu égard notamment aux bénéfices sociaux de la scolarisation en termes de capital humain et aux droits de l'enfant, et (ii) excédentaire à son sommet, car à ce chiffre élevé d'étudiants dans le supérieur correspondent des difficultés significatives d'emplois des formés.

**Figure 17 : Profil de scolarisation transversal utilisant les données de l'enquête auprès des ménages en 2005 (base EIM) et les données scolaires 2009-2010**



Source: *RESEN 2012*

Au niveau de l'enseignement supérieur, le système offre essentiellement des formations générales dont la valeur professionnelle est faible. Avec 76 % des effectifs inscrits dans des

filières académiques (dont 63 % en droit et lettres), la production de diplômés est peu orientée vers la professionnalisation. En ce qui concerne les filières professionnelles, on note que les effectifs comptent pour environ 4 % dans le secteur de la santé, 13 % dans celui de la technologie et 7 % dans la formation des enseignants. La production des diplômés est sensiblement supérieure aux capacités quantitatives d'absorption par le marché du travail national. En effet, le nombre des personnes formées dans le supérieur (de l'ordre de 600 en 2005, mais environ le double aujourd'hui) est égal à environ deux fois celui des emplois qualifiés, même au niveau intermédiaire, offerts (estimation de l'ordre de 340). Si on cible les jeunes, dont le niveau d'études terminales est le second cycle secondaire ou le supérieur, on observe d'un côté, environ 2 400 individus et de l'autre, ces 340 emplois qualifiés dans le secteur de l'emploi moderne (RESEN 2012).

L'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP) est essentiellement dominé par l'informel. Le recensement des ETFP de 2007 chiffrait les effectifs à 7 230 apprenants dont 12,5 % dans le système formel, 2,8 % dans le système privé et 84 % dans le système informel (PIE 2013). Le système formel privé de l'ETFP offre surtout des formations supérieures et l'informel est orienté vers les formations du secteur secondaire qui concernent essentiellement l'artisanat, la production industrielle, la construction et la maintenance. Il est animé par des associations communautaires, des ONG ou des maîtres-apprentis. Le système informel, selon le plan intérimaire de l'éducation (PIE) 2013, à travers le système d'apprentissage ou « le chantier école » produirait de bons résultats en matière d'auto-emploi.

### **Encadré 18 : Quelques réflexions pour développer la formation technique et professionnelle**

Le gouvernement devrait créer un mécanisme pour établir des liens étroits avec le marché du travail et les employeurs. Ces derniers devront être impliqués à différentes étapes du processus, de l'identification des domaines prioritaires au contrôle de qualité des formations. Un modèle pourrait être l'établissement des « conseils des secteurs » notamment dans les secteurs économiques prioritaires. De tels conseils réuniraient les trois parties prenantes principales et parfois les représentants des employeurs pour évaluer les besoins en ressources humaines et le manque de compétences spécifiques ainsi que pour trouver des solutions. Un autre modèle est de lier l'évaluation des besoins de formation directement avec la promotion des investissements, en particulier pour attirer les investissements étrangers directs (IDE). L'entité qui sollicite les IDE devrait également évaluer les manques de compétence et proposer des mesures pour la formation de compétences par le biais des prestataires nationaux ou en partenariat avec les investisseurs étrangers.

Le gouvernement pourrait également considérer d'autres mécanismes d'allocation de financement innovateurs :

- *Des formules de financement basées sur le rendement* : les fonds des dépenses récurrentes (partielles ou totales) devraient être fonction du montant des ressources dépensées, comme le nombre d'étudiants ou d'enseignants, avec un indicateur de la performance institutionnelle comme le nombre de diplômés. Des montants plus élevés pourraient être accordés à certaines filières prioritaires.
- *Des contrats de performance* : le gouvernement signe des accords réglementaires avec les institutions pour établir des objectifs mutuels basés sur la performance, selon les filières d'études, les indicateurs d'efficacité ou l'utilisation des ressources.
- *Des fonds compétitifs* : un financement est accordé afin de considérer les propositions désignées pour accomplir l'amélioration institutionnelle en conformité avec la qualité et la pertinence.

Ainsi pour le post-primaire en général, on identifie une tendance à « l'aspiration » des flux par le haut. Cette tendance est d'une certaine façon doublement pernicieuse dans la mesure où (i) le pays n'arrive pas vraiment à concevoir les compétences professionnelles dont il a besoin (selon le RESEN, on compte sur le fait que la productivité apparente moyenne du travail dans le secteur informel non agricole, pourvoyeur d'une croissance importante en matière de création d'emplois, a baissé de USD 2 400 en 1985 à moins de USD 800 en 2005 en valeurs

monétaires constantes), et où (ii) elle conduit à hypertrophier la production de personnes formées au niveau supérieur. On notera ainsi que la transition entre les deux cycles secondaires est très forte (> 90 %) et que l'achèvement universel du primaire, assorti d'un maintien des taux de transition et de rétention dans le secondaire amènerait à environ 1 500 le ratio du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants d'ici 2020, suggérant une importante opportunité si le pays arrive à réformer le système pour fournir des diplômés répondant aux besoins du marché du travail, ou au contraire, une intensification significative des risques de chômage des diplômés par rapport à la situation actuelle déjà très clairement préoccupante.

### III. Domaines potentiels d'amélioration

#### a. Coordination, politique et financement

La coordination des bailleurs dans le secteur de l'éducation est encore jeune, mais est très active. Aujourd'hui, la coopération internationale reprend en douceur et le groupe local des partenaires techniques et financiers de l'éducation est actif aux Comores. Il a été fortement impliqué dans la préparation, l'élaboration et la finalisation du RESEN 2012 et du PIE 2013.

Le PIE a une vision globale du système éducatif aux Comores du préscolaire à l'enseignement supérieur et constitue le document de référence de tous les programmes éducatifs. Ce document de stratégie, avalisé en janvier 2013, a été élaboré conjointement par le gouvernement et les bailleurs de fonds en 2012. Le plan s'articule autour de trois points prioritaires : (i) progresser vers l'atteinte des objectifs de l'EPT et des OMD ; (ii) créer les conditions d'optimisation des ressources allouées à l'éducation ; et (iii) améliorer la gestion et le pilotage basé sur les résultats. Une évaluation externe du plan l'a qualifié comme pertinent et soutenable, mais avec des objectifs trop ambitieux pour 2015. Une subvention d'un montant de USD 4,6 millions dans le cadre du Partenariat mondial pour l'éducation (PME) est prévue pour soutenir cette stratégie, en plus de partenaires existants. Le Tableau 12 suivant montre la distribution du financement du PIE. Le financement global du PIE s'élève à FC 61 673 millions (approximativement USD 163 millions). Les quatre grands sous-secteurs qui consomment la grande partie des financements sont le primaire (35,1 %), le secondaire (29,3 %), l'ETFP (12 %) et l'enseignement supérieur (10,1 %).

**Tableau 12 : Financement du PIE<sup>86</sup>**

	Fonctionnement			Investissement			Total		
	000 KMF	USD	%	000 KMF	USD	%	000 KMF	USD	%
<b>Total</b>	<b>37 545 564</b>	<b>99 205 758</b>	<b>100%</b>	<b>24 128 364</b>	<b>63 753 808</b>	<b>100%</b>	<b>61 673 928</b>	<b>162 959 566</b>	<b>100%</b>
Budget Etat	37 545 564	99 205 758	100%	1 368 144	3 615 016	5,7%	38 913 708	102 820 774	63,1%
PTF hors GPE	0	0	0%	15 323 962	40 490 143	63,5%	15 323 962	40 490 143	24,8%
GPE	0	0	0%	1 740 923	4 600 000	7,2%	1 740 923	4 600 000	2,8%
A rechercher	0	0	0%	5 695 335	15 048 650	23,6%	5 695 335	15 048 650	9,2%

Source : *PIE 2013*

L'existence du PIE et le financement du PME ont grandement contribué non seulement à la coordination des partenaires, mais aussi à l'appropriation par le gouvernement. Le pilotage, la coordination stratégique et le suivi de l'exécution du Plan appartiennent au Groupe technique du secteur éducation (GTSE), créé par le Commissariat général au plan en vue du suivi des programmes du secteur éducation de la SCRP<sup>87</sup>. L'Union européenne, le Banque islamique de

<sup>86</sup> Dans ce tableau, « PTF hors GPE » signifie le financement total par les partenaires techniques et financiers en dehors du financement par le *Global Partnership for Education* (GPE).

<sup>87</sup> Pour l'éducation, les membres du GTSE sont composés des (i) Représentants des autorités publiques dont le MEN, les Commissaires à l'éducation des Iles Autonomes, et plusieurs autres ministères ; (ii) Représentants des organisations de la



développement et le Comité arabe de Doha sont les premiers bailleurs du secteur éducatif en termes de financement, suivi du Japon, du Partenariat mondial de l'éducation, de l'Unicef, du Fonds social de développement, de la France et de l'IDA à travers le projet FADC. L'Unicef est le leader des partenaires et l'entité de mise en œuvre du don PME. Le projet, financé par l'UE, consiste (i) en l'amélioration du système d'information et de communication, (ii) au développement des capacités institutionnelles de pilotage et de gestion, (iii) en l'amélioration des conditions d'apprentissage et la formation des cadres d'éducation.

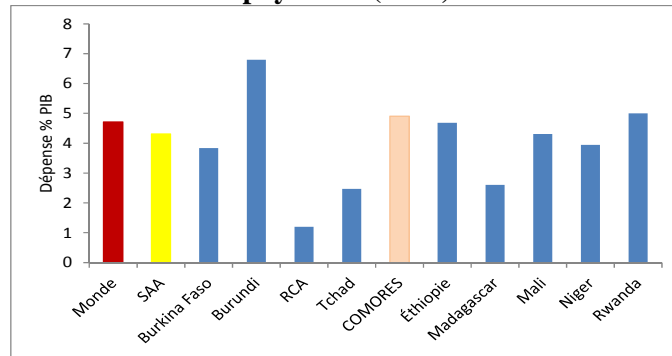
On peut noter le caractère à la fois volontariste et raisonnable de la mobilisation des ressources nationales avec des financements extérieurs qui restent encore à trouver. En effet, alors que le pays alloue 20,4 % de son budget courant au secteur de l'éducation, les perspectives sont d'en accorder 24 % d'ici 2020, manifestant un élargissement de l'engagement pour le secteur; mais en maintenant aussi un équilibre raisonnable en termes intersectoriels. Cette perspective générale est globalement maintenue dans le programme intérimaire pour les trois prochaines années. Les activités prévues sur le budget de l'État sont conformes à la vision d'ensemble, mais la question des financements complémentaires par l'aide extérieure ne peut être ignorée.

Les ressources publiques mobilisées pour le secteur éducatif sont relativement grandes. Une analyse globale de l'évolution des ressources publiques pour l'éducation pour les dernières années n'est pas possible étant donné l'absence d'informations financières rétrospectives. L'analyse en profondeur de l'année 2010 indique, en revanche, que les Comores ont un niveau de financement du secteur plutôt favorable pour une couverture moyenne. Avec des ressources publiques qui sont estimées représenter environ 4,9 % du PIB en 2010 (contre 4,1 % pour la moyenne régionale) (Figure 18) et des financements privés très substantiels (37 % du volume des ressources du secteur contre environ 30 % en moyenne dans les pays de la région pour lesquels cette information est connue), le système éducatif des Comores n'apparaît pas du tout souffrir de sous-financement comparé à d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, tels la RCA et le Tchad, ou son pays voisin, Madagascar. La dépense courante par élève représente 14 % du PIB par habitant, alors que la statistique correspondante est en moyenne de 11 % au niveau régional. Face à ce niveau plutôt élevé de financement (public et privé), le niveau global de couverture quantitative du système (environ 8 années pour l'indicateur d'espérance de vie scolaire) est dans la moyenne des pays de la région. Cela dit, on note une quasi-inexistence des dépenses publiques courantes au niveau des écoles, alors qu'on connaît leur importance potentielle pour la qualité des services éducatifs offerts.

---

société civile ; (iii) Représentants des PTF intervenants dans le secteur éducation comme l'UNICEF, l'Union européenne, la France, la BID, le Comité arabe de Doha, l'Agence japonaise de coopération internationale, l'Organisation islamique pour l'éducation, les Sciences et la Culture, l'Organisation arabe pour l'éducation, la Chine, le Bureau international du travail, l'Organisation internationale de la francophonie, l'Association internationale de développement, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

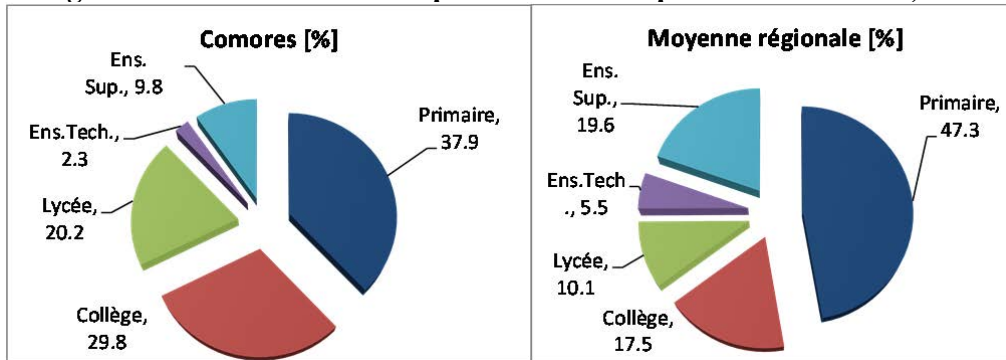
**Figure 18 : Financement du secteur de l'éducation par rapport au PIB dans plusieurs pays SSA (2010)**



Source : Base de données en ligne – World Bank Data, RESEN 2012, PIE Madagascar 2013

La distribution globale des ressources publiques entre niveaux d'études est atypique. On note la proportion très élevée de 50 % des financements pour les deux cycles du secondaire général (collège et lycée), alors que la moyenne régionale de cette statistique est estimée à seulement 28 % (Figure 19). La contrepartie de cette dotation forte pour le secondaire général est une dotation moindre d'abord dans le primaire (38 % du total aux Comores contre 47 % en moyenne régionale), alors que la référence du cadre indicatif était de 50 % de l'*Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)* et que le pays est encore loin d'avoir atteint l'Objectif du millénaire. Le supérieur reçoit une dotation relative assez faible (10 %) qui n'est que la moitié de ce qui est observé en moyenne dans les pays de la région (un peu moins de 20 %) et l'enseignement technique ne reçoit que 2,3 %. On identifie par ailleurs que cette distribution atypique des montants financiers ne provient pas de la structure des scolarisations, mais tient essentiellement aux coûts unitaires spécialement élevés aux Comores dans les cycles secondaires (ils sont spécialement faibles dans le supérieur) sans que cela soit pour autant un signe de la qualité des services éducatifs offerts.

**Figure 19 : Distribution des dépenses courantes par niveau d'études, 2010**



Source : RESEN 2012

Plus important encore, presque la totalité de la dépense courante est consacré aux salaires. Les dépenses publiques salariales représentent 95,4 % des dépenses publiques totales. Cela signifie, en contrepoint, que seuls 4,6 % de ces dépenses sont dévolues aux dépenses de fonctionnement hors salaires et ne représentent que 3 % dans le primaire. Dans tous les pays, les dépenses salariales représentent certes une part majoritaire ; dans certains d'entre eux, on juge que les dépenses de fonctionnement hors salaires sont à un niveau insuffisant dans une perspective de qualité. Mais dans le cas des Comores, pratiquement aucune ressource de ce

type n'atteint le niveau des établissements, là où elles seraient pourtant spécialement nécessaires.

Les contributions familiales au système éducatif sont très significatives. Elles comptent pour 59 % du montant des dépenses publiques et 37 % des dépenses globales du secteur. En effet, alors que l'estimation de la dépense publique d'éducation a été estimée à 9,7 milliards FC en 2010, il est estimé que la dépense privée consolidée s'établirait à 5,7 milliards FC à la même date pour une dépense agrégée nationale de 15,4 milliards FC. Ces dépenses engagées directement par les ménages pour l'éducation de leurs enfants se répartissent quant à eux entre 3,3 milliards FC pour la scolarisation dans les établissements privés, et 2,4 milliards FC dans la scolarisation au sein des établissements publics (Tableau 13). Le niveau de la dépense engagée par les familles pour l'éducation de leurs enfants est croissant avec le niveau d'études et est beaucoup plus élevé dans l'enseignement privé. Selon l'enquête auprès des ménages (Enquête à Indicateurs Multiples – EIM), la dépense des familles pour un élève du privé est environ 10 fois plus que pour un élève du public dans le préscolaire et le primaire; au niveau secondaire, le rapport des dépenses n'est que de l'ordre de 5:1 dans le privé par rapport au public. Les frais de scolarité et les dépenses de livres et de petits matériels scolaires sont les deux postes les plus importants. Les frais de scolarité constituent la part majoritaire des dépenses familiales d'éducation lorsqu'elles scolarisent un enfant dans un établissement de statut privé. Dans le primaire public, les dépenses familiales pour l'Association des parents d'élèves constituent la composante principale, les dépenses pour les livres et les matériels venant en second.

**Tableau 13 : Estimation des dépenses d'éducation privée en 2010 par niveau d'études**

Type d'établissement	Dépenses privées agrégées (millions FC)					
	Préscolaire	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur	Total
Public	0	938,8	481,0	349,0	648,7	2 417,5
Privé	249,6	843,9	1 109,5	1 108,1	0,0	3 311,0
Total	249,6	1 782,7	1 590,4	1 457,1	648,7	5 728,5

Source : RESEN 2012

#### **b. Question d'efficacité, d'efficience, de gestion et de pilotage**

En termes d'efficacité du système dans le domaine social, l'éducation en général, et celle des filles en particulier, a un effet positif sur la vie adulte. L'enquête auprès des ménages EIM montre clairement la décroissance du risque de pauvreté lorsque le niveau d'études du chef de famille augmente. Il se situe en effet à 33 % s'il n'a pas été à l'école, à 24 % avec un cycle primaire incomplet, pour tomber à 12 % avec un cycle primaire complet et 9 % avec un premier cycle secondaire. La décroissance est donc forte avec le niveau d'études, mais ce n'est qu'avec le second cycle secondaire (et le supérieur) que l'éducation devient une « assurance tous risques » contre la pauvreté (proportion de 1,6 %). Selon l'enquête MICS, 69,7 % de l'effet total de l'éducation sur le savoir-lire sont obtenus avec une scolarité primaire complète, complémenté à hauteur de 26 % dans le premier cycle secondaire, alors que le second cycle secondaire n'apporte qu'une marge d'environ 4 %. En ce qui concerne l'influence de l'éducation de la mère sur le nombre d'enfants et leur scolarisation, et de façon assez convergente avec les résultats des études comparables dans d'autres pays, on constate

que lorsque la scolarité est longue, le nombre d'enfants de la femme diminue de façon très notable. Il en va de même pour leur scolarisation. Ces observations cachent toutefois des problèmes internes relatifs à l'efficacité interne du système.

Les coûts unitaires sont particulièrement élevés aux Comores sauf pour l'enseignement supérieur. Au niveau du primaire, ils sont de 13,9 % par rapport au PIB par habitant, soit 1,3 fois la moyenne régionale. Au collège et au lycée, c'est respectivement 1,9 fois et 1,4 fois la moyenne régionale. Au niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, ils sont 2,6 fois plus élevés. Pour le supérieur, le niveau des coûts unitaires est de 84 % par rapport au PIB par habitant et inférieur à la moyenne des coûts unitaires constatés à ce niveau d'études dans les pays de la région. Cet aspect nuit bien sûr au développement du système. La raison ne tient pas à des niveaux de rémunération du personnel qui seraient spécialement élevés<sup>88</sup> mais plutôt dans l'utilisation du temps des enseignants.

Au niveau du primaire, le nombre élevé d'enseignants et la durée relativement longue de la formation initiale rendent le système peu efficace<sup>89</sup>. En effet, la taille moyenne des classes se situe autour de 30 élèves aux Comores, alors qu'un chiffre largement supérieur (50) est observé en moyenne dans les pays de la région. Mais on pourrait à priori arguer que le pays a une visée de qualité et que le chiffre de 30 est associé à de meilleurs apprentissages des élèves. Or, les résultats du PASEC présentés dans cette note montrent que ce n'est apparemment pas le cas, ce qui signifie que le faible ratio élève-maître et le nombre d'années relativement élevé de formation initiale des enseignants ne se traduisent pas forcément en un meilleur résultat. Les enseignants ne sont pas utilisés de façon efficiente. En outre, le choix de recruter des enseignants avec le DIFOSI plutôt que le CAP/CAE (choix validé et sans doute irréversible) est également coûteux sans apporter de bénéfice avéré pour les élèves. Ce dernier point est avéré tant sur la base des analyses statistiques des données du PASEC que de celles des résultats aux examens nationaux au niveau des écoles du pays.

Le niveau secondaire se caractérise par un ratio élève-enseignant et un temps d'enseignement relativement faibles. Le nombre d'élèves par enseignant est respectivement de 16 au collège (contre 35 en Afrique sub-saharienne (SSA)), 15 au lycée (contre 25 en SSA). La situation est plus problématique au niveau de l'ETFP formel avec un ratio élève-enseignant de 2,9. Le nombre d'heures d'enseignement reçu par un élève est supérieur au nombre d'heures d'enseignement qu'un enseignant est supposé assurer dans le cadre de son service. A titre de référence, les élèves doivent recevoir, selon les programmes en vigueur, respectivement 29,5 heures et 32,5 heures d'enseignement par semaine au collège et au lycée. En contrepoint, le service statutaire des enseignants de collège est de 20 heures par semaine, alors qu'au lycée, il est de 18 heures. En fait, on estime que les enseignants du collège n'assurent en fait en moyenne que 13,8 heures par semaine, alors que ceux du lycée n'en assurent pour leur part que 11,9 heures ; cela implique une perte en heures de l'ordre de 30 % à chacun des deux niveaux. Cela signifie une grande faiblesse au niveau de l'utilisation efficiente des ressources humaines.

---

<sup>88</sup> Le salaire moyen des enseignants représentait, en 2010, environ 3,3 fois le PIB par habitant du pays, alors que la moyenne régionale est estimée à 4,2 fois le PIB par habitant et que le chiffre retenu dans le cadre indicatif de l'IMOA-EPT était de 3,5 fois le PIB par habitant. Toutefois, cette situation constatée en 2010 pourrait ne pas constituer une référence pertinente pour les années à venir avec (i) la possibilité d'une forte augmentation des salaires dans la période à venir et (ii) les pratiques actuelles de recruter des enseignants titulaires du DIFOSI, le niveau moyen de rémunération va progressivement converger vers 4,6 fois le PIB par habitant.

<sup>89</sup> Dans le primaire, il existe plusieurs catégories d'enseignants : (i) les titulaires du DIFOSI (diplôme de formation supérieure des instituteurs), de niveau bac + 2 avec une formation initiale (cadre A de la fonction publique) ; (ii) les titulaires du CAE (certificat d'aptitude à l'enseignement) ou du CAP (certificat d'aptitude pédagogique) avec une formation initiale de niveau BEPC ou BAC (cadre B) ; (iii) de cadres C et D de mêmes niveaux d'études générales mais sans formation initiale ; (iv) de contractuels ; et (v) de volontaires dont le nombre officiel n'est pas connu.

La disponibilité très insuffisante de l'information au niveau du secteur handicape le contrôle et le suivi de la performance du secteur. Les informations sont insuffisantes sur pratiquement tous les aspects du fonctionnement du système, sachant que celles-ci concernent aussi bien les informations financières, celles sur les personnels et les statistiques scolaires classiques au niveau des établissements d'enseignement. On ne connaît pas bien ni les ressources mobilisées ni les résultats obtenus tant au niveau global qu'au niveau des établissements. Certaines évolutions positives sont toutefois en cours sur le plan des statistiques scolaires, mais celles-ci ont sans doute besoin d'être soutenues. En principe, un recensement scolaire au niveau de tous les établissements de tous les cycles d'études est réalisé tous les ans. Mais au cours des dix dernières années, plusieurs années n'ont pas du tout de statistiques, alors que pour certaines des autres, elles ne couvrent pas nécessairement tout le système, chacune des trois îles et tous les établissements. Cette situation est handicapante pour suivre le fonctionnement du système, l'identification des mesures à prendre, le suivi et le pilotage. Parmi les raisons susceptibles de rendre compte des difficultés, on peut citer la situation institutionnelle et constitutionnelle du pays qui donne une grande autonomie aux trois îles de l'Union. Il existe bien des activités de coordination faites par le ministère de l'Éducation et celui des Finances au niveau de l'Union, mais elles n'ont pas atteint le stade d'une normalisation et d'une consolidation administratives satisfaisantes, sachant qu'en outre que la culture de la responsabilité et de la redevabilité n'est pas bien installée.

#### **IV. Recommandations à moyen terme<sup>90</sup>**

Les perspectives envisagées par le gouvernement dans le secteur sont exprimées dans sa lettre de politique éducative et dans son plan intérimaire de développement sectoriel. Les recommandations suivantes proposent des points à considérer pour une mise en œuvre réussie de ces stratégies à moyen terme.

- (a) **Mettre en place des modes d'organisation plus efficaces.** Des décisions politiques clés sont nécessaires pour améliorer l'efficacité et réduire la facture budgétaire sans pour autant compromettre la qualité du système. L'aide internationale doit aussi agir comme un catalyseur pour que les ressources nationales soient mieux déployées.
  - **Pour le primaire**, le renforcement de la formation du personnel d'encadrement et des enseignants aux méthodes d'évaluation et de remédiation, l'amélioration de l'encadrement pédagogique et de la stratégie sur les manuels et matériels pédagogiques devraient être faits sans ressources supplémentaires dans la mesure où, en même temps, on augmenterait le rapport élèves-maîtres (à 40).<sup>91</sup> Cela doit être néanmoins accompli en tenant compte des circonstances individuelles des écoles.
  - **Pour le secondaire**, améliorer l'utilisation du temps des enseignants semble une priorité au moment où l'expansion de la couverture au collège risque d'exacerber le problème de sous-utilisation des enseignants.
- (b) **Construire et entretenir un système gestionnaire plus performant.** Il y a deux acceptions complémentaires au terme de « système gestionnaire ». La première renvoie à la gestion sectorielle globale et concerne le respect des arbitrages financiers au sein du secteur, le ciblage des interventions, ainsi que la coordination des appuis

---

<sup>90</sup> Les recommandations à court terme sont celles présentées dans le cadre du plan intérimaire sur l'éducation.

<sup>91</sup> Il a été empiriquement montré qu'il serait possible de passer de 30 à 40 élèves par classe (présentant une baisse potentielle du coût unitaire de près de 30%) sans préjudice pour les apprentissages des élèves.

des PTF et le rendu contractuel des actions entreprises et des fonds mobilisés. La seconde renvoie à la gestion plus courante et régulière du système pour faire en sorte que les ressources (humaines, physiques) atteignent bien le niveau des écoles selon des principes d'homogénéité et d'équité, que les pratiques locales correspondent raisonnablement aux standards établis (qui demandent en fait à l'être de façon plus opérationnelle) et que les résultats obtenus chez les élèves en termes de cursus et d'apprentissages soient bien conformes aux attentes.

- (c) **Assurer la disponibilité régulière des informations.** La construction d'un système fiable de gestion de données devrait permettre d'obtenir les données sectorielles pour le suivi ainsi que des données plus spécifiques concernant le fonctionnement du système. Etablir ce système fiable de gestion des données implique la standardisation des informations, leur production régulière, une clarification des responsabilités et le renforcement des capacités techniques et institutionnelles.
- (d) **Promouvoir le développement d'un secteur de la formation professionnelle durable et répondant aux besoins du marché du travail.** Les formations techniques et professionnelles constituent une opportunité pour équiper les jeunes comoriens de compétences demandées par le marché du travail et ainsi stimuler l'emploi et la croissance du secteur privé. Une stratégie visant à développer les compétences techniques et professionnelles de la population comorienne semble donc une priorité pour le gouvernement des Comores, en étroite collaboration avec le secteur privé et les employeurs. Cette politique devrait en particulier proposer des options pour un développement soutenable de la filière, avec des modes de financement et de délivrance conjointement assurés par le secteur public et le secteur privé. Cette politique nécessitera en outre un mécanisme de gouvernance adéquat pour que les employeurs puissent faire part de leurs besoins en formation, participer à la conception des programmes qui sont appropriés à leurs besoins, et agréer les institutions de formation. Finalement, des activités fortes de suivi et d'évaluation du fonctionnement des structures et des résultats d'insertion des personnes formées sur le marché du travail devront être mises en place afin de piloter l'évolution efficiente du dispositif sur la durée. L'encadré ci-dessous donne des exemples dans d'autres pays.

### **Recommandation du point de vue analytique**

- (e) **Le développement d'une base analytique solide par le gouvernement est également nécessaire pour mener les réformes futures.**
- Il est en particulier urgent d'effectuer une revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation afin de pouvoir améliorer l'efficacité interne et externe du système éducatif. Favoriser la capacité du ministère de l'Éducation en EMIS est indispensable ; la preuve doit être établie par un examen des dépenses publiques dans le secteur éducatif pour avoir des indications sur les allocations, l'équité, l'efficacité et les questions fiduciaires. L'examen des dépenses publiques fournira aux différents acteurs de l'éducation, des informations et des outils clés pour mieux comprendre comment les dépenses publiques d'éducation pourraient appuyer les objectifs stratégiques du gouvernement dans ce secteur.
  - Pour le développement des compétences, une analyse rigoureuse au niveau de la demande et de l'offre devrait être effectuée en fonction de l'orientation de l'économie du pays, d'autant plus que l'enquête EIM date maintenant de huit ans. Dans les domaines prioritaires tels que le tourisme, l'énergie, la pêche et l'agriculture, il existe un large éventail de métiers et il est important de connaître pour chaque secteur la qualité et la quantité des besoins du marché du travail à

court, moyen et long terme. Sur la base de cet état des lieux, les types de formation nécessaires et le profil des sorties (diplômés) seront à définir. Il faudra également définir du côté de l'offre, qui délivrera la formation pour une formation de courte durée : cette entité doit-elle être publique ou privée. Cette étude donnera au gouvernement comorien et aux bailleurs, les informations sur le marché du travail et de l'emploi, y compris : (i) les domaines de la formation académique et professionnelle viables et pertinents ; (ii) la projection d'inscription annuelle potentielle dans les établissements d'enseignement et formation secondaires et supérieurs, l'estimation du nombre de diplômés des établissements de formation et les possibilités d'emploi pour les diplômés ; (iii) la liste des employeurs potentiels (actuels et futurs) et l'analyse des supports des employeurs en matière de formation (y compris le PPP).

## **RÉFÉRENCES :**

- 1) Diagnostic du système éducatif comorien pour une politique nouvelle dans le cadre de l'EPT – Rapport d'état du système éducatif comorien, MEN 2012
- 2) Rapport PASEC, Union des Comores 2010
- 3) Plan intérimaire sectoriel de l'éducation (PIE), MEN 2013
- 4) Lettre de politique éducative des Comores, vision 2020, MEN 2012
- 5) Stratégie de la croissance et de réduction de la pauvreté – Revue de la deuxième année de mise en œuvre, CGP Comores 2011
- 6) Fiche Action pour l'Union des Comores, Union européenne 2012
- 7) Base de données en ligne de la Banque mondiale : <http://data.worldbank.org>
- 8) Base de données en ligne de l'Institut des statistiques de l'Unesco : <http://www.uis.unesco.org>
- 9) Plan intérimaire sectoriel de l'éducation de Madagascar, MEN 2013 pour les données sur Madagascar dans les comparaisons.

# AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE SANTÉ POUR PROTÉGER LES PLUS VULNÉRABLES

## I. Introduction

**Des progrès ont été réalisés récemment aux Comores au niveau des indicateurs de santé.** En effet, ces derniers sont plus favorables que la moyenne enregistrée en Afrique subsaharienne, mais les résultats sont mitigés. Le pays est en bonne voie pour atteindre les Objectifs de développement pour le millénaire 5 et 6, respectivement sur la santé maternelle et la lutte contre le paludisme et le VIH/SIDA. Cependant, il n'atteindra pas l'objectif 4 sur la réduction de la mortalité infantile. La malnutrition est l'une des principales causes de cette décélération. D'autre part, les Comores font face à l'émergence de maladies non-transmissibles (MNT) telles que les maladies cardiovasculaires, le diabète et le cancer.

**La présente note met en évidence les faiblesses des principales composantes du système de santé.** Le financement du système de santé repose principalement sur le soutien des partenaires au développement. Or, ces interventions ne sont pas coordonnées et manquent ainsi d'efficacité. Le système d'information est déficient pour identifier les besoins réels afin de permettre une prise de décision optimale.

**Sur la base de ces faits, ce document propose une série de recommandations priorisées pour améliorer l'état de santé de la population et le système de santé aux Comores.** Il recommande en particulier, à court terme, une plus grande implication de l'État dans le secteur sous l'égide du ministère de la Santé ; la lutte contre la malnutrition (retard de croissance) et l'amélioration de la santé des enfants. A moyen terme, les conséquences des maladies non-transmissibles pouvant être désastreuses pour les populations pauvres et vulnérables, il est recommandé de mettre en œuvre une stratégie à moyen terme axée sur la prévention de ces MNT. Enfin, le système d'information de santé doit être renforcé pour qu'il puisse assumer son rôle de production, de diffusion et d'analyse des données. Cela permettra d'utiliser efficacement les données de l'enquête EDS/MICS 2012 dans la planification et la prise de décision.

## II. Contexte du secteur

**L'état de santé des Comoriens s'est amélioré au cours des cinq dernières années, mais il reste encore beaucoup à faire.** L'espérance de vie aux Comores est au-dessus de la moyenne parmi les pays de l'Afrique subsaharienne (61 ans par rapport à 54 ans). Les progrès pour réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle (TMM), enrayer et commencer à inverser la propagation du VIH/SIDA et du paludisme sont en bonne voie pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015 (Figure 20). La mortalité associée au paludisme a baissé de 53 décès en 2010 à 19 décès en 2011 (dont 73 % étaient des enfants de moins de 5 ans). L'incidence du paludisme a baissé, de 110 cas pour 1 000 personnes en 2011 à 90 cas par 1 000 personnes en 2012<sup>92</sup>. Alors que le taux de prévalence du

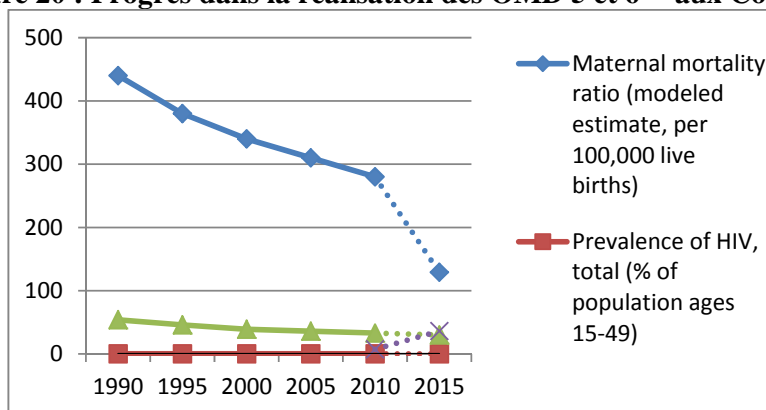
---

<sup>92</sup> Bulletin épidémiologique 2012, Programme national sur le paludisme, Comores, ministère de la Santé.



VIH reste faible, à 0,03 %, la prévalence des infections sexuellement transmissibles (IST)<sup>93</sup> reste élevée. L'incidence de la tuberculose (37 cas pour 100 000 personnes en 2011) reste nettement inférieure par rapport à la moyenne enregistrée dans les pays de l'Afrique subsaharienne (350 cas pour 100 000 personnes en 2009), et a suivi une tendance à la baisse depuis 2006 (44 cas pour 100 000 personnes en 2006). La lèpre est endémique, avec une prévalence de 4 cas pour 10 000 personnes, dont 90 % est concentrée à Anjouan où la prévalence est de 11,8 cas pour 10 000 personnes. Quatre campagnes nationales ont été menées depuis 2001 pour éradiquer la filariose lymphatique et une cinquième campagne est prévue et s'avère nécessaire pour l'éliminer complètement. La prévalence de la maladie est estimée avoir été réduite de 11 % avant le début de la campagne de masse à 1 % après la quatrième campagne en 2006.

**Figure 20 : Progrès dans la réalisation des OMD 5 et 6<sup>94</sup> aux Comores**



Source : Indicateurs de développement de la Banque mondiale 2013, Atlas des statistiques sanitaires de l'OMS révisé 2011

La réduction de deux tiers de la mortalité chez les enfants de moins de cinq ans (relative à l'OMD 4) et la réduction de moitié de la population sous-alimentée (relative à l'OMD 1) ont, cependant, peu de chances d'être atteints d'ici 2015<sup>95</sup>. Le taux total de fertilité demeure élevé à 4,9 % et est resté inchangé depuis 2006. La malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans est répandue avec 15,3 % des enfants souffrant d'insuffisance pondérale (dont 4,4 % d'insuffisance pondérale grave) et 30 % d'un retard de croissance (dont 14,5 % de retard de croissance sévère)<sup>96</sup>. Le taux de retard de croissance a considérablement augmenté jusqu'à l'âge de deux ans, avec un pic à un taux de 43 % chez les enfants âgés de 18 à 23 mois, et est resté surtout concentré dans les zones rurales et parmi les enfants dont les mères ont peu d'éducation. Selon les enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS), 9,2 % des enfants ont eu un faible poids à la naissance<sup>97</sup> en 2000. En outre, malgré les progrès dans la lutte contre le paludisme, le seuil de pré-élimination n'a pas été atteint (taux parasite de moins de 5 % ou un taux d'incidence de moins de 5 cas pour 1 000 personnes). Par ailleurs, bien que l'espérance de vie aux Comores soit au-dessus de la moyenne pour l'Afrique sub-saharienne,

<sup>93</sup> Le taux d'utilisation du préservatif est estimé à 27 %, le taux de VIH/SIDA (0,03 %), la prévalence des IST (4,6 %). Sources: Politique nationale de santé 2005 - 2015 (révisée).

<sup>94</sup> Objectif du Millénaire pour le développement 5 : améliorer la santé maternelle – Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2013, le ratio de mortalité maternelle ; Objectif du Millénaire pour le développement 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies – D'ici à 2015, commencer à inverser la propagation du VIH/SIDA.

<sup>95</sup> Cible de l'Objectif du Millénaire pour le développement ; Analyse de la situation de santé dans la région Afrique ; Atlas des Statistiques de santé MOS 2011.

<sup>96</sup> EDS-MICS II 2012.

<sup>97</sup> Poids à la naissance inférieur à 2500 g. Comme indiqué dans le MICS Comores 2000, l'accouchement à domicile était de 57 % (que ce soit en présence ou non d'un professionnel de la santé) et le poids à la naissance est loin d'être mesuré.

elle n'a augmenté que d'un an au cours des cinq dernières années (voir le Tableau 14 pour plus de détails).

**Tableau 14 : Statistiques de la santé, 2006-2011**

Indicateur	2006	2011	Changement en %	Afrique sub-saharienne (2009)
Espérance de vie	60	61	+2	54
Mortalité infantile/1 000 naissances vivantes	64	59 <sup>98</sup>	-7,8	80
Mortalité chez les moins de 5 ans/ 1 000 naissances vivantes	88	74 <sup>99</sup>	-15,9	127
Ratio de mortalité infantile /100 000 naissances vivantes		380		620
Total du taux de fécondité	5,0	4,9	- 0,5	5,1
Incidence de la tuberculose/100 000 personnes	44	37	- 15,9	350
Prévalence de la tuberculose/100 000 personnes	85	68	-20	480
Prévalence du VIH, % pop. âgée 15-49 ans				
Homme	<0,1	0,1		3,6
Femme	<0,1	<0,1		5,6
Décès dus à des MNT – % en 2008		40		28

Sources : *Analyse de la situation de la santé dans la région africaine : Atlas des statistiques sanitaires de l'OMS 2011*; Comores : *Politique nationale de santé révisée, août 2012*; *Indicateurs de données de la Banque mondiale 2011*; *EDSEDS-MICS II 2012*; *EDSEDS I 1996*.

Les Comores sont également confrontées à l'émergence de maladies non transmissibles (MNT), telles que les maladies cardiovasculaires, le diabète et le cancer, en raison de changements dans les habitudes de vie, et l'absence de mesures de prévention et de soins. Les décès dus aux MNT représentent 40 % du total aux Comores par rapport à 28 % en Afrique sub-saharienne (voir le Tableau 14). Les facteurs de risque majeurs sont l'hypertension, les taux de cholestérol élevés, le tabagisme et l'obésité. Les données recueillies en 2011 au niveau des personnes de 25 à 64 ans indiquent que 25 % ont souffert d'hypertension et 86 % de ces personnes n'ont pas reçu de traitement, 4,8 % étaient diabétiques, 25,9 % ont eu un niveau de cholestérol élevé, 25,9 % étaient en surpoids et 13,5 % étaient obèses et 39,4 % étaient à la fois en surpoids et obèses<sup>100</sup>.

### III. Couverture des services de santé

**La couverture des services de santé est plus élevée que prévue dans certains endroits clés.** En effet, l'un des résultats préliminaires de l'EDS-MICS II 2012 est l'accès élevé à un personnel qualifié lors de l'accouchement (76 %) et aux soins anténataux (92 %) (Tableau 15). Par ailleurs, l'accès à un professionnel de santé pour les femmes vivant dans les zones

<sup>98</sup> 36‰ DHS-MICS II 2012

<sup>99</sup> 50‰ DHS-MICS II 2012

<sup>100</sup> Enquête à étape électronique (E-Step) sur les facteurs de risque de maladies non transmissibles menée par le FNUAP et l'OMS, 2011.

rurales reste à peine moins élevé que celui des femmes vivant dans les zones urbaines (91 % dans les zones rurales contre 95 % dans les zones urbaines)<sup>101</sup>. Près de huit ménages sur dix disposent au moins d'une moustiquaire, traitée ou non avec un insecticide (79 %)<sup>102</sup> et 59 % des ménages possèdent au moins une moustiquaire imprégnée d'insecticide (MII). Par ailleurs, 70,3 % des femmes enceintes de 15-49 ans dormaient sous une moustiquaire (imprégnée ou non d'insecticide)<sup>103</sup>. Ce niveau élevé de couverture explique probablement le fait que l'indicateur du ratio de mortalité maternelle est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif des OMD fixé pour 2015. La vaccination complète a également augmenté de 80 %<sup>104</sup>. Un domaine dans lequel des progrès sont nécessaires concerne les interventions sanitaires sur les enfants si l'on veut avoir une amélioration sensible du taux de mortalité infantile et du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans. Cependant, des données plus fiables sont nécessaires, les données actuellement disponibles étant très pauvres et obsolètes.

**Cependant, les services essentiels tels que les services de planification familiale et de nutrition sont faibles.** Compte tenu de la faible utilisation de la contraception (26 %) et de la croissance de la population de 2,9 %, on estime que la population des Comores atteindra un million d'habitants dans 12 ans et est susceptible de doubler d'ici 2050.<sup>105</sup> Les interventions nutritionnelles sont généralement inexistantes, et l'allaitement précoce est très faible (à 12 %) et a diminué au cours des cinq dernières années. A partir du rapport préliminaire de EDS-MICS II 2012, le traitement des infections respiratoires aiguës (IRA) et de la fièvre pour les enfants de moins de 5 ans est très faible, respectivement de 38,1 % et 40 %. Et bien que le taux de réhydratation orale augmente, il reste inférieur à 60 %<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> Source: EDS-MICS II 2012.

<sup>102</sup> Source: EDS-MICS II 2012.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Comores, ministère de la Santé, Base de données du service de vaccination, 2012.

<sup>105</sup> Le taux de fécondité totale ou le nombre d'enfants par femme en âge de procréer était de 5,3 % en 2003. Anjouan a le taux le plus élevé (6,3 %), suivi par Mohéli (6,1 %) et Ngazidja (4,5 %)

<sup>106</sup> Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans qui ont eu la diarrhée dans les deux semaines précédant l'enquête et qui ont été traités avec n'importe quel type de thérapie par réhydratation orale (TRO). Comprend des sachets de sel de réhydratation orale (SRO) et des solutions faites maison recommandées.

**Tableau 15 : Couverture des services de santé 2006-2011**

Indicateur	2006	2011	Variation en %	Afrique subsaharienne (2009)
Assistance qualifiée à l'accouchement – %	62 (MICS 2000)	76 (EDS-MIC II 2012)	+14	48 (2011)
Soins anténataux – %	74,3 (MICS 2000)	92 (EDS-MIC II 2012)	+17,7	
Vaccination DPT <sup>107</sup> – % d'enfants âgés de 12 à 23 mois	69	83	+20,3	72
Vaccination contre la rougeole – % enfants âgés de 12 à 23 mois	66	86	+30,3	
Taux de prévalence contraceptive (toutes méthodes)	26	26	---	26
Allaitement précoce – %	21,3 (MICS 2000)	12 (EDS-MIC II 2012)	-11,7	

Sources: *Analyse de la situation de la santé dans la région africaine : Atlas des statistiques sanitaires de l'OMS 2011*; Comores: *Politique nationale de santé, août 2012* ; indicateurs de données de la Banque mondiale 2011; EDS-MICS II 2012; EDS I 1996.

Ces résultats montrent que les gains les plus importants en matière de santé, notamment pour les enfants, sont susceptibles d'être atteints par des interventions multisectorielles et la participation communautaire, en particulier dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, de la nutrition, de l'éducation et du transport. Par exemple, l'eau potable propre et une meilleure hygiène peuvent prévenir les maladies transmissibles telles que la diarrhée et les infections respiratoires aiguës qui figurent parmi les premiers motifs de consultation et/ou d'hospitalisation en particulier chez les enfants de moins de 5 ans. En outre, les Comores ont été sujettes à des épidémies récurrentes au cours de la dernière décennie – la dengue (1993 et 2010), le choléra (1998, 2001, 2007) et le chikungunya (2004, 2005) – dont toutes sont des maladies transmises par des vecteurs résultant de mauvaises conditions d'hygiène et de la faiblesse des efforts de lutte anti-vectorielle.

De même, un système de transport plus développé améliorerait l'accès aux services de santé, y compris les soins obstétricaux d'urgence pour les femmes enceintes. L'éducation des filles peut avoir un impact profond sur les taux de fécondité à plus long terme. On estime que la malnutrition réduit le développement économique d'une nation (par des pertes directes de productivité, pertes par une cognition plus médiocre, et pertes via une scolarisation réduite)<sup>108</sup>, et le retard de croissance élevé chez les enfants de moins de cinq ans aux Comores est un obstacle majeur à une meilleure performance sanitaire et scolaire.

#### IV. Description du système de santé

**L'intendance du secteur de la santé est faible.** Le principal document de référence pour le secteur de la santé est la Politique nationale de santé : 2005-2015 (PNS), révisé en 2012. La

<sup>107</sup> Diphtérie, coqueluche et tétanos.

<sup>108</sup> Le Groupe d'étude sur la nutrition de la mère et des enfants. Nutrition maternelle et infantile : construction d'un élan pour l'impact. La nutrition maternelle et infantile de *Lancet*, juin 2013. Publié en ligne le 6 juin. [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60996-4](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60996-4)

vision du PNS est d'assurer « une meilleure santé pour tous les Comoriens par la disponibilité et l'accessibilité de services de santé de bonne qualité en 2015 ». Les objectifs de la PNS sont de : (i) permettre aux personnes de vivre plus longtemps dans un environnement meilleur et plus sain ; (ii) ne pas permettre aux populations vulnérables de succomber en grand nombre à des maladies évitables ; et (iii) d'accroître les chances des mères et des enfants de passer avec succès les périodes critiques de leur vie. Les objectifs de l'Axe stratégique 4 du Plan de stratégie de réduction de la pauvreté des Comores sont cohérents avec cette vision de la PNS et reflètent les priorités du secteur, à savoir : (i) la lutte contre le paludisme et les maladies prioritaires, (ii) l'assurance d'avoir une stratégie intégrée de santé sexuelle et reproductive ; (iii) la lutte contre le VIH/SIDA et les infections sexuellement transmissibles, et (iv) le renforcement de l'efficacité et de l'efficience de toutes les composantes du système de santé.

**Un grand nombre de documents gouvernementaux sur la politique nationale de la santé et des plans nationaux de santé ont été élaborés au cours des cinq dernières années.** En plus de la Politique nationale de santé 2005-2015 révisée en 2012, il existe un Plan national de développement pour le secteur de la santé pour la période 2010 à 2014, un Plan de développement des ressources humaines de 2010 à 2014, une Analyse des ressources humaines en 2012, une Politique nationale de la nutrition 2012, un Plan national de développement du système d'informations sur la santé 2010-2014 et un décret sur la Planification du secteur de la santé en 2009. Cependant, ces politiques nationales n'ont eu qu'une influence limitée sur l'alignement et la coordination du soutien des bailleurs de fonds et des partenaires de mise en œuvre. C'est parce qu'un grand nombre des plans sont vagues, trop ambitieux et donc difficiles à mettre en œuvre. En outre, le manque des données actuelles est un obstacle majeur pour assurer une planification et un suivi adéquats dans le secteur de la santé. L'enquête la plus récente sur la population a eu lieu mi-2012 (EDS-MICS 2012), et les résultats préliminaires ont été mis à disposition en août 2013. Puisque ces données sont encore en cours d'analyse et que seule une quantité limitée d'informations ont été communiquées, une grande quantité des données à l'échelle nationale, actuellement disponible, provient du Recensement général de la population et du logement (2003) et date d'il y a dix ans.

**Infrastructures du système de santé :** Le pays est divisé en trois régions de santé – une pour chaque île – et 17 districts de santé. Selon l'Enquête sur la population et le logement de 2003, parmi la population utilisant les services de santé, 63 % recherchent des soins dans les établissements publics et les 37 % restants dans le secteur privé. Le Tableau 16 montre la répartition des établissements de santé publique ainsi que les 4 centres de santé gérés par l'ONG Caritas<sup>109</sup> et les 15 cabinets et cliniques de médecins privés. L'ONG Caritas est le plus grand prestataire privé à but non lucratif de services de santé. Caritas a établi un partenariat avec le ministère de la Santé (MS) depuis 1979 et est actif dans les trois îles. Il existe d'autres ONG comme l'Ascobef (Association comorienne de bien-être familial), qui fournit des services de santé de reproduction, et la Société du croissant-rouge, active principalement dans les situations d'urgence locales et nationales.

Théoriquement, toute la population vit dans un rayon de 15 km d'un établissement de santé. Mais le transport est limité parce que les routes sont en mauvais état et le terrain montagneux entrave l'accès aux soins de santé pour ces groupes de population. Ainsi, le taux d'utilisation des services de santé, de 10,3 % de la population au niveau national, reste très faible.

---

<sup>109</sup> Caritas se traduit par « amour entre les peuples » : c'est un reflet de l'amour partagé et témoigné entre et par ses plus de 160 membres nationaux. <http://www.caritas.org/who-we-are/caritas-church/>

**Tableau 16 : Les établissements de santé au 31/12/2009**

	Hôpitaux		Centres de santé de district	Postes de santé	Autres		
	Nationaux						
	de référence	Régionaux			Centres de santé militaires	Caritas	Cliniques privées
Grande Comore							
Anjouan	1		7	26	1	2	12
Mohéli		1	7	19	1	1	3
<b>TOTAL</b>		1	3	7	1	1	

Source : Plan national de développement sanitaire 2010 - 2014

**Au niveau de la communauté, des actions de mobilisation et de sensibilisation existent, en particulier pour la prévention de la malnutrition.** L'impact de ces programmes, cependant, n'a jamais été évalué. Il est important de noter que les actions de nutrition ne font pas partie du package d'activités des établissements de santé, et la malnutrition n'est principalement abordée que par les ONG, qui mettent en œuvre leurs activités en dehors du système de santé. Par ailleurs, les installations de santé ne permettent pas de fournir des soins adéquats aux enfants malnutris à cause du manque de ressources (suppléments alimentaires thérapeutiques et des outils de suivi) et de capacité des prestataires de santé (en raison d'un manque de formation). Ce sont des lacunes importantes étant donné le taux de malnutrition élevé des Comores qui est particulièrement fréquent chez les enfants de 18 à 23 mois avec 43 % d'entre eux infligés d'un retard de croissance.

**Les ressources humaines pour la santé :** Il y a eu une augmentation des ressources humaines pour la santé depuis l'indépendance, mais la quantité et la qualité du personnel de santé sont largement considérées comme d'importantes lacunes dans la prestation des services de santé aux Comores. Selon la base de données du MS, le ratio de médecins pour 10 000 habitants se chiffrait à 2,5 en 2012, ce qui est légèrement supérieur à celui de la région de l'Afrique (2 pour 10 000 habitants). Le ratio d'infirmiers de 4,5 pour 100 000 est beaucoup plus faible que celle de la région africaine (11 pour 100 000). Comme le montre le Tableau 17 ci-dessous, il y avait 60 techniciens de laboratoire en 2012, soit une baisse de 40 % par rapport à 2009, en raison à la fois des faibles taux de rémunération ainsi que des mauvaises conditions de travail. La répartition de la main-d'œuvre pose aussi problème, avec un peu plus de 70 % de tout le personnel de santé basé en milieu urbain. Il est courant de voir les travailleurs de la santé publique travailler en parallèle dans des établissements de santé privés afin d'accroître leurs revenus. L'autonomie des hôpitaux et centres de santé leur permettent de faire payer les patients pour les soins reçus et ces recettes sont partiellement utilisées pour contracter avec les médecins et le personnel paramédical directement. Les données sur le personnel contractuel ne sont pas déclarées, ou intégrées à l'échelle nationale, et par conséquent, les chiffres officiels de dotation en personnel faussent la situation réelle.

**Tableau 17 : Répartition des travailleurs du secteur public dans les zones urbaines et rurales en 2012**

Catégorie	Total	Urbain	Rural	Personnel dans les zones urbaines (en %)
Médecin	190	146	44	76,8 %
Infirmière	305	205	100	67,2 %
Sage-femme	220	109	111	49,5 %
Dentiste	20	13	7	65,0 %
Pharmacien	29	22	7	75,9 %
Technicien de laboratoire	49	38	11	77,6 %
Autres catégories	673	526	147	78,2 %
<b>Total</b>	<b>1 486</b>	<b>1 059</b>	<b>427</b>	<b>71,3 %</b>

*Source : Ressources humaines nationales pour le Plan de développement sanitaire 2010-2014. Ministère de la santé*

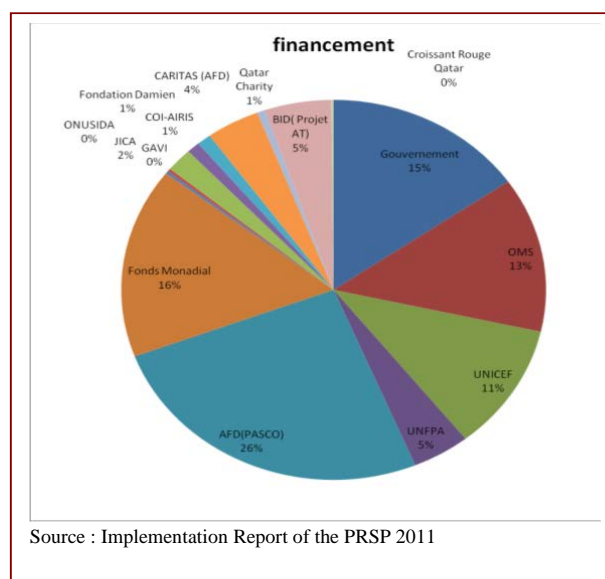
**Le système de santé emploie des agents qui sont principalement formés à l'étranger.** Les médecins comoriens reçoivent leur formation médicale à l'étranger et leurs compétences cliniques ne correspondent pas toujours au profil épidémiologique du pays. Le nombre de personnel paramédical<sup>110</sup> diplômé chaque année de l'École nationale de médecine et de santé publique a augmenté de 131 dans sa première année universitaire (2001) à 205 pour l'année universitaire 2011-2012. Cependant, tous les diplômés ne sont pas recrutés par le gouvernement en raison des contraintes budgétaires sur les dépenses de personnel. Le personnel paramédical nouvellement certifié préfère travailler dans le secteur privé ou dans la région de l'océan indien. Avec le soutien des partenaires au développement, il y a un vaste programme en cours pour construire et équiper les nouvelles installations de santé afin d'améliorer les infrastructures de santé actuelles. Cela comprend la construction de nouveaux hôpitaux ainsi que la rénovation des hôpitaux et centres de santé dans les trois îles. Toutefois, les Comores manquent de personnel pour équiper ces établissements de santé.

---

<sup>110</sup> Le personnel paramédical est composé des infirmières et des sages-femmes. Les médecins sont formés à l'étranger, principalement en France, La Réunion et Madagascar.

En plus du personnel médical et paramédical, le personnel qualifié pour occuper les postes de cadre de direction est rare et ce manque de capacité institutionnelle doit être examiné d'urgence. Les faiblesses dans la gestion (gestion technique, financière, et de ressources humaines) des établissements de santé et des districts de santé sont également notées. La sélection d'administrateurs hospitaliers est également problématique car ils sont nommés par décret présidentiel.

**Figure 21: Intervenants dans le domaine de la santé, 2011**



**Le financement du secteur de la santé vient principalement des dépenses engagées par les patients.** Selon De Geyndt (2013), le secteur de la santé aux Comores est financé par trois sources : (i) les ménages financent environ 68 %, (ii) l'aide étrangère finance environ 26 %, et (iii) le gouvernement contribue environ 5 % (Figure 21). En outre, les allocations budgétaires du gouvernement en matière de santé ont diminué de 4,8 % en 2006 à 3,6 % en 2008. La principale contribution de l'État est le paiement des salaires (80 % à 90 %). Compte tenu de ce pourcentage élevé, le gouvernement a pris note des recommandations du FMI sur un gel de l'embauche pour les travailleurs de la santé afin de limiter les dépenses publiques et les coûts salariaux, même si des travailleurs sont disponibles. Il n'existe pas de cadre de dépenses à moyen terme pour le secteur de la santé et l'absence d'un Compte national de santé limite la capacité du ministère de la Santé de mieux allouer et prioriser les ressources financières dans le secteur de la santé.

Les principaux partenaires au développement du secteur de la santé sont les bailleurs de fonds privés (pays du Golfe), les agences des Nations-Unies, le Fonds mondial et l'aide bilatérale (Japon, Chine et France). Veuillez voir le graphique 1 pour les détails. Au cours des dernières années, l'aide reçue a considérablement augmenté de 78 % en termes réels entre 2009 et 2012. Néanmoins, l'efficacité du montant élevé de financement a été limitée en raison de l'absence de coordination.

**Malgré l'absence d'une politique spécifique destinée aux pauvres, certains programmes ciblent les populations vulnérables.** Ces programmes comprennent la prévention et le traitement gratuit du paludisme, le traitement gratuit des principales maladies transmissibles (VIH/SIDA, tuberculose, lèpre), le programme de vaccination pour les enfants et les femmes enceintes, le soutien aux structures de santé pour la prise en charge de la grossesse et de l'accouchement par une urgence obstétricale et des kits d'accouchement, ainsi que les subventions pour l'accouchement et la césarienne au moyen d'un programme ou d'une approche d'incitation basé sur la performance.

**Cependant, les politiques actuelles peuvent entraver l'accès aux soins de santé pour les pauvres.** Depuis 1994, le gouvernement comorien a entrepris une réforme majeure du système de santé en éliminant la gratuité des soins de santé de base et en introduisant un système de recouvrement des coûts. Les coûts des soins sont basés sur le niveau d'utilisation des services fournis et non en fonction de la capacité de payer. Le niveau très élevé des



dépenses engagées par les patients est une source d'iniquité et constitue un obstacle financier pour l'accès aux soins de santé.

Une évolution positive a été le **Financement basé sur la performance (PBF)** lancé en mars 2011 par l'Agence française de développement (AFD) dans un district de santé sur l'île d'Anjouan. Le projet pilote a souffert de problèmes initiaux à cause principalement de la compréhension limitée du PBF et de la manière dont il devait fonctionner, des tentatives de jouer avec l'approche PBF (un poste de santé a été abandonné à cause d'un comportement contraire à l'éthique), et du niveau élevé des dépenses engagées par les patients. Par conséquent, une structure institutionnelle et de gestion plus robuste a été mise en place en 2012. Un agent de vérification a été engagé pour vérifier si les paiements versés aux prestataires correspondaient aux services effectivement fournis. Une première évaluation réalisée en mars 2013 a noté que le niveau des services fournis avait considérablement augmenté, qu'il y avait maintenant une meilleure compréhension des objectifs de PBF au niveau de tous les partenaires participants, et que les établissements de santé étaient mieux gérés avec plus de transparence financière, des dossiers médicaux et des systèmes d'information à jour.

**Le système d'informations sanitaires est faible, et a été identifié par le gouvernement comme un domaine prioritaire pour le renforcement dans le secteur de la santé.** Depuis 1996, l'OMS a appuyé deux missions d'évaluation du Système d'information de santé. Un Plan national de système d'information sur la santé a été élaboré et la Stratégie de surveillance et de réponse intégrées des maladies a été mise en œuvre. Par ailleurs, les outils appropriés pour la collecte des données dans tous les établissements de santé ont également été élaborés. Ce plan prévoit que les données recueillies dans les établissements de santé soient compilées, analysées et utilisées au niveau du district avant d'être transmises au niveau de l'île. La Direction générale de la santé de l'île, à son tour, analyse et fournit des retours d'informations aux districts, et les transmet au niveau central. Le niveau central est responsable de l'analyse des données réunies et de la diffusion des informations aux décideurs nationaux et aux partenaires au développement.

## **V. Implication de la Banque dans le secteur de la santé aux Comores**

**De 1983 à 2004, le financement de l'IDA pour le secteur de la santé s'élevait à 24,2 millions USD.** Le dernier projet de santé financé par la Banque mondiale s'est achevé en 2004. Il a porté sur la réhabilitation et l'équipement des centres de santé, la lutte contre le paludisme et le renforcement institutionnel. Les principales leçons tirées du projet de santé précédent sont : (i) les interventions avec les impacts les plus élevés sont celles à partir desquels les fonds sont acheminés directement aux bénéficiaires par les groupes communautaires ; (ii) l'élaboration des modalités pour assurer les services destinés aux pauvres est importante pour veiller à l'égalité d'accès ; (iii) la nécessité d'améliorer la disponibilité et l'utilisation des informations de gestion de la santé pour améliorer la prestation des services et la prise de décisions stratégiques. Le programme actuel des Comores ne comprend pas de projets de santé. La dernière Note de stratégie intérimaire (ISN) qui couvrait l'exercice fiscal 2010-2012 avait une enveloppe IDA limitée. Le programme comprenait une assistance continue pour les filets de sécurité sociaux et la pêche, ainsi que la durabilité de l'environnement (objectif de vulnérabilité sociale) et une aide budgétaire directe au gouvernement pour soutenir des réformes majeures dans les domaines de la gestion des finances publiques et de l'efficacité du secteur public (objectif de renforcement des capacités

de l'État et de redevabilité). Une nouvelle stratégie de partenariat pays (CPS) FY2014-FY2017 est en cours de préparation (au stade de Note conceptuelle de projet). Le secteur de la santé sera couvert par le mécanisme de transfert conditionnel d'argent qui sera examiné afin de traiter les contraintes du côté de la demande en matière de santé, nutrition et éducation.

## VI. Recommandations

Malgré certains progrès au cours des dernières années, des efforts concertés devraient être déployés pour améliorer l'état de santé de la population comorienne. Ce qui suit est un ensemble d'actions prioritaires proposées sur le court et moyen terme pour améliorer les résultats de santé, en particulier pour les pauvres.

### a. Recommandations à court terme (1 an)

**Intendance du secteur de la santé.** Le gouvernement devrait prendre l'initiative de convoquer un groupe de partenaires au développement, afin de coordonner tout le financement pour le secteur de la santé. Tous les partenaires devraient appuyer le plan national de santé, y compris le plan national de développement des ressources humaines pour la santé<sup>111</sup>, et contribuer au budget de la santé. Le gouvernement devrait élaborer un Cadre de dépenses à moyen terme pour assurer un processus intégré de politique, planification et budgétisation, de sorte que les ressources puissent être utilisées de manière plus efficiente et efficace.

**Placer la priorité sur la santé et la nutrition des enfants.** Il est important que les plans opérationnels spécifiques (avec les coûts) soient élaborés pour améliorer la santé des enfants, et l'état nutritionnel des femmes et des enfants. A cet égard, un effort important d'établir des liens avec les ONG et les organisations communautaires (OC) pour renforcer les activités de sensibilisation à la nutrition et à la santé de l'enfant au niveau communautaire est essentiel. Ce plan devrait exposer clairement la manière dont ces activités communautaires seront mises en œuvre.

**En outre, étant donné les résultats préliminaires du PBF, il serait utile de voir comment il peut être utilisé à la fois pour améliorer la motivation et la productivité des travailleurs de la santé, ainsi que pour se concentrer sur les résultats majeurs relatifs à la santé et à la nutrition de l'enfant.** La mise en œuvre de l'approche basée sur la performance de l'AFD a jusqu'ici couvert les districts d'Anjouan, à Mohéni et à Mrémami<sup>112</sup>. La première priorité est de discuter avec le gouvernement et d'autres partenaires de la possibilité d'étendre cette approche à l'échelle nationale.<sup>113</sup> Si les ressources le permettent, la deuxième priorité est l'élargissement de la gamme de services fournis dans le cadre du PBF, y compris la planification familiale.

---

<sup>111</sup> Les ressources humaines pour la santé sont mentionnées plus haut comme une contrainte dans le système de santé, à la fois sur la qualité et l'efficacité.

<sup>112</sup> Cette approche fournit la santé de reproduction basée sur la performance, soins anténataux, accouchements, césariennes et planification familiale. Cette approche a conduit à une amélioration des services et à une meilleure gestion des établissements de santé.

<sup>113</sup> Cette extension est déjà considérée par l'AFD pour la période 2013-2017. Les projections budgétaires prévues au cours d'une période de cinq ans sont estimées à 4,4 millions €. Le financement de ce programme ambitieux n'a pas encore été fourni.

## **b. Recommandations à moyen terme (3 ans)**

**Les Comores doivent commencer à relever les défis émergents liés aux MNT.** Comme dans de nombreux pays à faible revenu, le nombre des cas de MNT est en hausse, créant une double charge de morbidité. Étant donné l'importance de ce problème, une amélioration par rapport à ce nouveau fardeau pourrait être atteinte grâce à<sup>114</sup>: (i) la formulation de politiques publiques visant à améliorer les résultats des MNT ; (ii) une approche des facteurs de risque des MNT, comme la consommation de tabac, l'obésité, l'hypercholestérolémie, l'hypertension artérielle en dehors du cadre clinique ; et (iii) la fourniture de soins médicaux directs pour les individus dans un cadre clinique pour dépister les MNT, pour contrôler les facteurs de risque cliniquement, ou fournir un traitement. Quelques actions majeures comprennent : (i) la mise en place d'une justification économique pour aborder les MNT<sup>115</sup>; (ii) l'établissement de preuves solides sur le coût-efficacité de l'intervention qui peut être un apport utile dans les décisions d'allocations budgétaires<sup>116</sup>; (iii) l'amélioration de la capacité du secteur public à traduire son budget de santé en services efficaces de qualité adéquate sur le terrain<sup>117</sup>.

## **VII. Manque de connaissances**

### **Renforcement du Système d'information sanitaire et mise à jour des données de santé :**

Le système d'information de santé doit être renforcé pour assumer le rôle de production, de diffusion et d'analyse des données. Un Plan national de développement du système d'information sanitaire a été élaboré en 2010, mais doit être mis en œuvre afin de renforcer le cadre institutionnel global du système de santé. En particulier, la définition et l'harmonisation des indicateurs de santé doivent répondre aux besoins de suivi et d'évaluation normalisé du système de santé, et des efforts devraient être déployés pour renforcer les ressources humaines et la capacité technique de produire des données fiables, de les diffuser et de les archiver. Cela permettra également aux Comores d'utiliser efficacement les données de l'enquête EDS/MICS de 2012 dans la planification et la prise de décision.

**Établissement d'une stratégie globale de financement des soins de santé.** Bien qu'une comparaison des financements avec des indicateurs de résultats donne une indication de la performance sectorielle, un examen en profondeur et de diagnostic de l'efficacité, équité et protection financière est nécessaire pour acquérir une meilleure compréhension de la situation. Cette stratégie devrait élaborer des options et des recommandations pour la mobilisation des recettes ; la mise en commun et la gestion des fonds ; et les modalités d'achat. Dans le cadre de ce processus, les Comores devraient élaborer un Compte national de la santé (CNS) à jour.

---

<sup>114</sup> Olusoji Adeyi, Owen Smith, Sylvia Robles. Banque mondiale. La politique publique et les défis des maladies non transmissibles chroniques. 2007.

<sup>115</sup> Améliorer les résultats des MNT en termes d'allocation (efficacité) ou de distribution (équité) afin de fournir des informations basées sur la population, des services de soins de santé qui aident les gens à améliorer leur santé.

<sup>116</sup> Quelles interventions « acheter ». Peser les coûts de résultats de santé des différentes interventions qui permettront aux décideurs de s'assurer le « prix » de l'achat de la santé par des interventions différentes.

<sup>117</sup> Contracter avec les organisations de la société civile pour diffuser des informations sur les différents facteurs de risque, promouvoir la prise de conscience, et encourager le dépistage ; Fourniture des services de santé et de médicaments de qualité et abordables, disponibilité d'agents de santé qualifiés et de lignes directrices cliniques conformes à la stratégie mondiale de l'OMS pour la prévention et le contrôle des maladies non- transmissibles.

## RÉFÉRENCES

- Julia Rachel Ravelosoa; Ahmed Ouledi. 2013. *Review of social protection programs in the Comoros, June 2013.*
- Jean Charles KRA, 2012. *Evaluation of the GAVI Alliance Secretariat Financial Management*, Geneva, Switzerland. 2012 Report.
- *Ministry of Health, Solidarity and Gender Promotion.*
  - *National Development Plan of the Health Information System. 2010*
  - *National Health Development Plan 2010 - 2014, April 2012*
  - *National Health Policy 2005 - 2015 (Revised), August 2012*
- Olusoji Adeyi, Owen Smith, Sylvia Robles. World Bank. *Public policy and the challenges of Chronic Noncommunicable Diseases. 2007.*
- PASCO (*Project for the Health Sector of the Union of the Comoros*), *Unit Coordination and Monitoring Interim Report to the Steering Committee, the Budget Monitoring Program 2012, Program 2013 – January 2013.*
- *The Lancet Maternal and Child Nutrition; June 2013. Published online June 6.* [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60996-4](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60996-4)
- WHO. *Monitoring the Building Blocks of Health Systems: A Handbook of Indicators and Their Measurement Strategies.* 2010.
- Willy De Geyndt. *Analysis of the performance of the health sector in the Comoros.* 2013.

## AMÉLIORATION DU CIBLAGE ET DE LA COHÉSION DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE

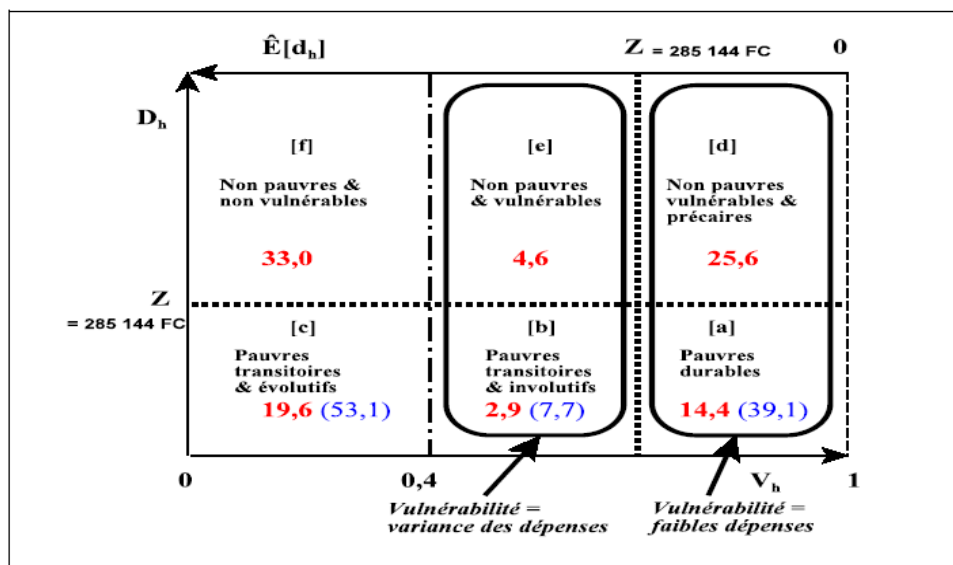
### Résumé :

*Cette note examine les principales caractéristiques de la protection sociale aux Comores. L'analyse des programmes en cours montrent que ceux-ci ne couvrent qu'une faible partie de la population et que les interventions reliées à la protection sociale dans les secteurs de la santé, de la nutrition et de l'éducation sont peu développées. Ainsi, la couverture des besoins en protection sociale est un défi important pour les Comores, compte tenu le haut niveau de pauvreté et de vulnérabilité pour une part importante de la population comorienne. Par ailleurs, l'étude du cadre politique et institutionnel met en exergue l'absence de coordination et de leadership clair dans le secteur. Cette note évoque aussi les insuffisances en termes d'informations. L'analyse du budget révèle la prépondérance du financement extérieur dans la protection sociale et le poids des différentes institutions, la première place revenant aux travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre. Partant de ces constats, l'analyse conclut sur la nécessité pour les Comores de développer un cadre stratégique pour le développement de leur système de protection sociale.*

*Ainsi, une liste de recommandations permettant d'améliorer progressivement le système de protection sociale aux Comores est présentée à la fin de ce document. A court terme, la coordination et le renforcement du système d'information sont recommandés. En ce qui concerne les programmes, l'amélioration et l'élargissement des travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) dans les zones urbaines et périurbaines les plus pauvres ainsi que le développement d'un filet de sécurité social pour remédier au problème de malnutrition des enfants de moins de 5 ans sont préconisés. Enfin, à moyen terme, la mise en place d'un cadre de partenariat en faveur de la protection sociale, notamment pour la mobilisation des ressources et la transition progressive vers un système intégré de protection sociale devrait être envisagée.*

### I. Introduction

**Le haut niveau de pauvreté et de vulnérabilité de la population comorienne confirme l'importance de la protection sociale dans le pays.** Selon l'Enquête intégrale auprès des ménages de 2004 (EIM 2004), la vulnérabilité (mesurée ici par la probabilité d'au moins 40 % d'être pauvre à court terme) est une situation plus répandue que la pauvreté : alors que 36,9 % des ménages sont pauvres, la vulnérabilité touche 47,5 % des ménages comoriens (Figure 22). Ce résultat donne une première estimation des besoins en protection sociale aux Comores. La forte vulnérabilité touche notamment les ménages qui vivent dans la pauvreté durable ou chronique (39,1 % des ménages pauvres) et les non pauvres, mais vulnérables et précaires, qui sont exposés au risque de pauvreté (40,5 % des ménages non pauvres). Ces ménages très vulnérables, caractérisés par de faibles niveaux de dépenses de consommation (Lachaud, 2005) (Tableau 18), sont fortement représentés parmi les ménages dirigés par un chef micro-entrepreneur ou pêcheur, un chef de famille dont l'éducation est fondée uniquement sur l'école coranique ou ceux qui ont de nombreux enfants en bas âge.



Source : Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire. *Pauvreté, inégalité et marché du travail dans l'Union des Comores. Éléments d'analyse fondés sur l'Enquête intégrale auprès des ménages de 2004*, page 24.  
 Mode de lecture : Z : seuil de pauvreté monétaire ; 36,9 % (= 19,6 % + 2,9 % + 14,4 %) des ménages sont pauvres.  
 0,4 : seuil de vulnérabilité ; 47,5 % (= 4,6 % + 25,6 % + 2,9 % + 14,4 %) des ménages sont vulnérables.

**Tableau 18 : Stratification des ménages selon l'incidence de la pauvreté et de la vulnérabilité, 2004**

Stratification des ménages	Dépenses moyennes par tête par an (en milliers de francs comoriens)	Proportion de pauvres (%)	Probabilité moyenne de vulnérabilité (%)
Pauvres durables	189,1	39,1	76,2
Pauvres transitoires et involutifs	186,6	7,7	45,0
Pauvres transitoires et évolutifs	182,8	53,1	10,6
Non pauvres vulnérables et précaires	807,8	0	80,3
Non pauvres vulnérables	788,4	0	44,8
Non pauvres	1176,9	0	10,7
<b>Population totale</b>	<b>699,5</b>	<b>36,9</b>	<b>47,5</b>

Source : Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire. *Pauvreté, inégalité et marché du travail dans l'Union des Comores. Éléments d'analyse fondés sur l'Enquête intégrale auprès des ménages de 2004*, page 26.  
 EIM 2004 – Seuil de pauvreté = 285 144 FC par tête par an ; seuil de vulnérabilité :  $p \geq 40$  %.

**En plus de la vulnérabilité économique, la population comorienne est également vulnérable face aux catastrophes naturelles** (ouragans, éruptions volcaniques, inondations, etc.) qui ont connu une forte recrudescence ces dernières années aux Comores<sup>118</sup>. Après leurs

<sup>118</sup> Outre l'inondation de 2012, quatre éruptions volcaniques ont été enregistrées entre 2005 et 2007, suivies de nombreux événements hydrométéorologiques tels que des inondations (2006 et 2007), des perturbations tropicales (2005, 2006 et 2008)

passages, beaucoup de ménages subissent des pertes de revenus en perdant tout ou une partie de leurs récoltes et/ou actifs (perte de bétail ou autres biens).

**Face à ce haut niveau de vulnérabilité, la protection sociale est indispensable pour les Comores.** En effet, en raison des capacités limitées des Comoriens, surtout les plus pauvres et les plus vulnérables, à faire face aux risques économiques et climatiques, la protection sociale permettrait d'atténuer les fluctuations importantes de revenus et pour les ménages, de subvenir à leurs besoins en consommation. Par ailleurs, en augmentant l'accès des plus pauvres et des plus vulnérables aux services sociaux de base (notamment, en santé et en éducation), la protection sociale aiderait également les Comores dans leur lutte contre la pauvreté.

## II. La sécurité sociale et les programmes de filets de sécurité

**L'Union des Comores dispose de quatre institutions travaillant dans le cadre de la sécurité sociale. Leurs domaines d'intervention demeurent limités et ne couvrent qu'une infime partie de la population, les personnes pauvres étant généralement exclues de ce système.** Les quatre institutions sont les suivantes : (a) La **Caisse de retraite** assure les risques vieillesse, l'invalidité et le décès des fonctionnaires et des

### Encadré 19 : Comment le système de protection sociale peut soutenir le développement économique

employés du secteur privé. En 2012, elle ne couvrait que près de 10 % de la population âgée de plus de 65 ans, soit près de 31 700 individus en 2012<sup>119</sup>. Cette institution est en cours de réforme<sup>120</sup> compte tenu des difficultés financières à cause de l'irrégularité des versements des cotisations des agents de l'État. (b) La **Caisse de prévoyance sociale** ne protège les employés que contre les maladies professionnelles et les accidents du travail. Par exemple, en 2012, elle assurait moins de 6 % des actifs de la Grande Comore<sup>121</sup>. La réforme de la Caisse de prévoyance et

Le système de protection sociale favorise la croissance économique en :

- renforçant la résilience contre les risques économiques et environnementaux à travers l'accès à un filet de sécurité sociale et un éventail de services publics ;
  - contribuant à stimuler la demande globale en réduisant l'écart de l'inégalité des revenus;
  - contribuant au potentiel économique du pays en élargissant l'éventail de possibilités aux individus (en favorisant une meilleure santé, la nutrition, l'éducation et le développement des compétences et l'accès à des emplois plus sûrs).
- Le système de protection sociale repose sur un ensemble de politiques publiques, des programmes et des mécanismes de protection sociale privés et informels pour soutenir la résilience, l'équité et les opportunités de réduire la pauvreté et contribuer à un développement économique plus inclusif.

notamment, l'élargissement de ses prestations à d'autres branches de la sécurité sociale comme les soins médicaux, les prestations de maternité ou les prestations familiales et l'adaptation au contexte actuel<sup>122</sup>, est en cours de réflexion. (c) La **Caisse militaire de retraite et la mutuelle nationale militaire** sont chargées des prestations de vieillesse et

---

et des phénomènes inédits de remontées des eaux océaniques sur l'ensemble de l'archipel (avril et septembre 2007) (voir, PNUD, Étude de vulnérabilité aux aléas climatiques et géologiques en Union des Comores, 2010).

<sup>119</sup> Selon l'EIM 2004, les personnes de 65 ans et plus représentent 4,4 % de la population totale, soit près de 31 700 individus en 2012.

<sup>120</sup> Voir par exemple le rapport d'activité 2012 de la Caisse de retraites des Comores, 2013.

<sup>121</sup> Les chiffres sur les deux autres îles ne sont pas disponibles.

<sup>122</sup> La Caisse de prévoyance sociale doit faire face à l'accroissement du coût des soins et à l'obligation de revaloriser les prestations au profit des victimes d'accident du travail. Les taux de cotisations, fixés depuis les années 60, sont inadaptes aux dépenses requises.

d'invalidité des militaires, et de leur couverture médicale et de celle de leur famille. (d) Enfin, **les mutuelles de santé privées qui ne touchent qu'une infime partie de la population comorienne** (2,1 % en 2010, 2,8 % en 2011 et 3,3 % en 2012). Leur dynamisme cache une certaine fragilité puisque parallèlement à la création de nouvelles mutuelles, d'autres disparaissent. Comme les caisses de sécurité sociale sont exclusivement financées par les cotisations des membres et ne reçoivent pas de subventions de l'État, elles ne sont pas accessibles aux travailleurs du secteur informel, et par conséquent des pauvres et des plus vulnérables. En effet, leurs frais sont trop élevés pour ces derniers et les empêchent d'y participer.

**La plus grande partie (38 %) du budget total alloué à la protection sociale en 2011-2012 (voir Tableau 19) était investie à travers les travaux publics.** Le seul programme de travaux publics en cours est la composante protection sociale du Fonds d'appui au développement communautaire (FADC). L'objectif de ce programme est d'accroître les opportunités d'emploi à court terme dans les zones rurales du pays. Ce programme a débuté en 2010, avec un financement de la Banque mondiale, puis a été appuyé ensuite par le Japon et l'Agence française de développement (AFD). Les sous-projets sont réalisés à travers des activités argent-contre-travail. Le programme intervient prioritairement dans les zones rurales les plus pauvres des Comores, soit 137 villages ou communautés où le taux de pauvreté varie de 52 % à 100 %. Le ciblage des individus bénéficiaires est effectué au niveau des communautés en fonction de critères de précarité. Une assemblée générale informe les habitants des communautés des conditions de travail et des critères de priorisation des travailleurs. Les individus intéressés sont invités à s'inscrire auprès du comité du village. C'est sur la base de cet enregistrement que sont sélectionnées, par le comité, les personnes jugées les plus vulnérables et pauvres : la priorité est donnée aux femmes seules et ayant des enfants à charge et aux hommes les plus démunis sans emploi et ayant des enfants à charge<sup>123</sup>. Plus de 1,1 milliard de Francs comoriens ont été dépensés entre 2010 et 2012 et 16 116 personnes ont bénéficié de ce programme (près de 394 046 jours-hommes créés) dont au moins 50 % sont des femmes. Ces bénéficiaires représentent 9,3 % de la population rurale adulte. Si le programme réalise son objectif de soutenir les besoins de 25 860 individus<sup>124</sup>, l'intervention va atteindre près de 15 % de la population rurale adulte totale. Un salaire journalier de 2 000 FC (équivalent à 4,1 €) est versé aux bénéficiaires de ce programme pour 5 heures de travail par jour. Puisque la durée moyenne de chaque intervention est de 25 jours, chaque bénéficiaire devrait recevoir environ 102 € (le seuil de pauvreté est de 738 €<sup>125</sup>), ces transferts constituent un revenu supplémentaire important pour les populations les plus pauvres<sup>126</sup>. Les enquêtes rapides auprès des bénéficiaires<sup>127</sup> ont montré que les rémunérations sont utilisées prioritairement pour l'alimentation (près de 75 %), l'éducation des enfants (près de 10 %) et la santé (près de 10 %). Certains bénéficiaires déclarent même avoir pu démarrer des petites activités grâce à ces travaux temporaires.

---

<sup>123</sup> Des critères comme la non disponibilité de parcelle de culture, de moyens financiers pour acheter de l'eau potable, la scolarisation des enfants, etc. sont à prendre en compte.

<sup>124</sup> Cet objectif devrait être atteint en 2014 sur la base du rythme de personnes devenant éligibles à ce programme.

<sup>125</sup> Cette valeur est obtenue en considérant le seuil de pauvreté national évalué à 285 144 FC par tête par an en 2004 (Direction des statistiques, 2005) et le taux d'inflation annuel moyen de 27,3 % entre 2004 et 2012.

<sup>126</sup> Ravelosoa, Ouledi, 2013.

<sup>127</sup> FADC, 2012.



**Les programmes d'éducation représentent 16 % des dépenses de protection sociale (voir Tableau 19). Outre l'exemption de frais de scolarité dans les écoles primaires publiques<sup>128</sup>, on identifie quatre programmes de filets de sécurité pour aider les élèves des écoles primaires :** (i) la dotation par l'Unicef et l'ONG Maeеча de fournitures ; (ii) la dotation de manuels pédagogiques et outils APC par l'Unicef ; (iii) la dotation de kits enseignants par l'Unicef et Maeеча ; et (iv) les programmes de nutrition scolaires de Maeеча. Ces programmes sont concentrés dans des zones à faible performance scolaire au départ qui constituent également des localités à fort niveau de pauvreté. Les programmes contribuent à réduire la disparité entre les localités.

**Les dépenses destinées à la santé et à la nutrition constituent le troisième domaine programmatique de la protection sociale en 2011-2012 (14 % du budget total incluant les ONG, voir Tableau 19).** L'Union des Comores a très peu de programmes de santé et de nutrition (voir chapitre sur la santé dans ce rapport). Le seul programme relié à la protection sociale dans le secteur de la santé est le service de soins et de santé de Caritas pour les individus en situation de précarité n'ayant pas la possibilité de payer les frais de consultation ou d'hospitalisation des établissements publics. Et bien que la malnutrition et l'insécurité alimentaire figurent parmi les préoccupations principales du pays<sup>129</sup>, les seuls programmes de nutrition pour aider les vulnérables sont ceux de l'Unicef et de Caritas, visant les enfants de moins de 5 ans : (a) le centre de récupération nutritionnelle de Caritas<sup>130</sup> sur la Grande Comore (prise en charge hospitalière et ambulatoire, distribution hebdomadaire de rations, information et éducation sur la nutrition) ; (b) la surveillance nutritionnelle de l'Unicef<sup>131</sup> dans les trois îles (prise en charge des cas de malnutrition aiguë ou grave, suivi de la croissance, distribution de vitamine A avec déparasitage). Ces programmes essaient de couvrir les zones à haut niveau de malnutrition, mais leur taux de couverture ne dépasse pas 3 % des enfants de 6 mois à 5 ans. Or, la prévalence de la malnutrition sévère varie de 1,8 % à 10,3 % selon le type de malnutrition (Unicef, 2008)<sup>132</sup>.

**Les opérations de secours et d'urgence sont coordonnées par le Centre des opérations de secours et de la protection civile, organe rattaché au ministère de l'Intérieur.** En plus des réponses urgentes, des programmes de filet de sécurité spécifiques sont activés. Ces activités atteignent un grand nombre de bénéficiaires dans les régions touchées, bien qu'elles n'aient pas nécessairement un ciblage très précis, étant donné les contraintes de rapidité d'intervention. Cependant, ces opérations de secours dépendent largement de l'assistance de partenaires externes.<sup>133</sup>

**Enfin, des programmes pour les groupes vulnérables spécifiques existent mais sont à petite échelle.** Quelques exemples incluent : les « services d'écoute » pour les enfants victimes de maltraitance et d'abus de tous genres ; le Programme de prévention de la main-d'œuvre infantile et le retrait des enfants sur le marché du travail (surtout dans les pires formes de main-d'œuvre infantile) ; les aides spécifiques aux enfants de 11 à 14 ans en vue de leur réinsertion dans le système scolaire ; l'école communautaire pour les enfants orphelins ou abandonnés ; et les subventions financières pour les handicapés.

---

<sup>128</sup> Instituée depuis 2003.

<sup>129</sup> Ce qui explique l'élaboration de la politique nationale de nutrition et d'alimentation.

<sup>130</sup> C'est le seul centre de soins nutritionnels sur la Grande Comore.

<sup>131</sup> Le programme a été adopté dans près de 120 sites communautaires répartis dans les trois îles.

<sup>132</sup> Les informations sur les coûts ne sont pas disponibles et ne permettent pas d'évaluer le montant des besoins en nutrition.

<sup>133</sup> Pour les efforts de réponse et de récupération immédiate aux catastrophes naturelles, le coût de l'inondation en 2012 était de l'ordre de 1 060 millions FC. Voir Direction de la protection civile, 2012.

### III. Les défis du secteur de la protection sociale : l'élaboration d'une stratégie de protection sociale, la coordination et la couverture des besoins

**L'élaboration d'une stratégie de protection sociale et l'intégration de la protection sociale dans les documents de référence sur la réduction de pauvreté sont les premiers défis de la protection sociale aux Comores.** Il n'existe pas de politique ni de stratégie pour guider le développement des programmes de protection sociale aux Comores. Un document-cadre de Politique de protection sociale a été élaboré en 2007, mais n'a jamais été adopté. Le document de stratégie de croissance du pays et de réduction de la pauvreté contient quelques éléments relatifs à la protection sociale dans le chapitre 3 sur la gouvernance et la cohésion sociale, le chapitre 4 sur la santé et le chapitre 5 sur l'éducation, mais ils ne concernent pas spécifiquement la protection sociale. Pourtant, la protection sociale est un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté.

**L'Union des Comores pourrait s'engager dans la mise en place d'un cadre institutionnel pour la protection sociale.** En effet, le cadre politique et institutionnel de la protection sociale n'est pas clair. Le président de la République a confié dans sa lettre de mission<sup>134</sup> au ministre de l'Emploi les grandes lignes et les nouvelles orientations de la protection sociale. Cependant, la même mission a été confiée au ministre de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion sociale et de la Promotion du genre dans la lettre de mission<sup>135</sup>. Ainsi, les questions relatives à la protection sociale sont gérées à la fois par les deux départements. Cette situation a entraîné un conflit de compétence entre les deux ministères. En l'absence de stratégie, de leadership et de coordination, les apports des partenaires ne respectent aucun plan d'intervention collectif pour le pays : chaque intervenant concentre ses actions auprès des populations cibles qu'il juge les plus vulnérables ; de son côté, le gouvernement initie les programmes selon son propre ciblage.

**Couvrir les besoins en protection sociale est un autre défi.** Un bilan sommaire par catégorie d'âge de la population met en exergue certaines insuffisances du secteur : (a) Les enfants de 0 à 5 ans : les programmes contre la malnutrition sont limités géographiquement ; les enfants appartenant aux catégories les plus pauvres n'ont pas accès gratuitement aux soins de santé de base ou ne bénéficient pas de tarif préférentiel même contre les maladies infectieuses et diarrhéiques, qui sont les principales maladies affectant les enfants; (b) Les enfants de 6 à 14 ans : il y a très peu de soutien contre la malnutrition ; les programmes contre les redoublements, abandons scolaires et la lutte contre le travail des enfants ont des couvertures très limitées et il n'existe pas d'appuis spécifiques pour les enfants les plus pauvres. (c) Les jeunes de 15 à 24 ans : ces jeunes sont souvent confrontés au chômage et au sous-emploi. Pourtant il n'y a pas de programme de soutien économique qui leur soit destiné. (d) Les adultes : les femmes en âge de procréer bénéficient d'un certain appui dans le secteur de la santé, mais les appuis en soins de santé pour les populations pauvres sont inexistantes.

---

<sup>134</sup> Voir la lettre de mission adressée par le chef de l'État au ministre de l'Emploi, du Travail, de la Formation professionnelle et de l'Entrepreneuriat féminin. Le chef de l'État fait mention de l'importance de «...définir une politique de protection sociale durable et inclusive, ciblant, au-delà des agents de l'État et des salariés du secteur privé formel, les nombreux travailleurs de l'économie non formelle, les handicapés, les orphelins et les veuves. ... ».

<sup>135</sup> Voir Lettre de mission adressée par le chef de l'État au ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion sociale et de la Promotion du genre. Le chef de l'État indique que « ... Une politique de protection sociale durable et inclusive est à définir, en concertation avec les départements ministériels concernés, au bénéfice des travailleurs de notre pays, y compris ceux de l'économie non formelle. ... ».

Tous les services sont payants et ne sont pas forcément à la portée des plus pauvres et de la population vulnérable. Les soutiens économiques contre le chômage et le sous-emploi existent à travers les programmes de travaux publics, mais demeurent limités en termes de portée et de couverture. Et les pauvres vivant dans les milieux urbains sont exclus de ce soutien. (e) Les personnes âgées : seulement 10 % des personnes âgées bénéficient de pension de retraite, surtout à travers les pensions de retraite publiques.

#### IV. Les principales contraintes : la dépendance au financement extérieur et la faiblesse du système d'information

**Le budget de la protection sociale (hors Caisse de retraite, Caisse de prévoyance, mutuelles de santé) est estimé à près de 3 milliards FC (équivalent à 6,1 million d'Euros) en 2011 et 5,2 milliards FC (10,6 million d'Euros) en 2012.** Ce fort accroissement provient surtout de la hausse du budget des travaux publics (financés surtout par la Banque mondiale) et des appuis aux groupes vulnérables spécifiques dans les Programmes des investissements publics. Ce budget de la protection sociale représente en moyenne 5,3 % des dépenses gouvernementales totales des Comores et 1,9 %<sup>136</sup> du PIB pour la période 2011-2012 (voir Tableau 19). Prenant en compte les principales ONG<sup>137</sup> qui travaillent avec des financements propres, les dépenses totales en protection sociale représentent 3,5 milliards FC en 2011 et 5,7 milliards en 2012. **Le poids des ONG n'est pas négligeable puisqu'il est estimé à près de 11 % des dépenses totales du secteur**, ce qui représente une contribution supérieure à celle de l'État.

**Tableau 19 : Les dépenses de protection sociale (en millions de Franc comorien)  
(Sont exclues la Caisse de retraite, la Caisse de prévoyance et les mutuelles)**

	2011	2012	Total
<b>Dépenses publiques de protection sociale</b> (en millions de Franc comorien)	3 020,9	5 181,9	8 202,8
<i>Dont inscrit dans le Budget de l'État</i>	217,7	221,6	439,3
<i>Dont inscrit dans les PIP</i>	2 803,2	4 960,3	7 763,5
<b>Dépenses totales de l'État</b>	55 315,2	100 686,5	156 001,7
Protection sociale en % des dépenses totales	5,5%	5,1%	5,3%
PIB (prix courants)	216 106	230 330	446 436
% du PIB	<b>1,4%</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,9%</b>
Dépenses publiques de protection sociale	3 020,9	5 181,9	8 202,8
ONG avec financement propres	445,2	524,5	969,7
<b>Dépenses totales de protection sociale y compris ONG</b>	3 466,1	5 706,4	9 172,5
<b>% des ONG</b>	<b>12,8%</b>	<b>9,2%</b>	<b>10,6%</b>
<b>Dépenses totales de protection sociale y compris ONG</b>	3 466,1	5 706,4	9 172,5
<i>Part de l'État (%)</i>	6,3%	3,9%	4,8%
<i>Part des partenaires techniques et financiers et des ONG (%)</i>	93,7%	96,1%	95,2%
<b>Dépenses totales de protection sociale y compris ONG</b>	3 466,1	5 706,4	9 172,5
<i>Travaux publics (%)</i>	41,0%	36,8%	38,4%
<i>Éducation (%)</i>	17,2%	15,3%	16,0%
<i>Santé (%)</i>	13,3%	14,9%	14,3%
<i>Catastrophes (%)</i>	11,0%	6,7%	8,3%
<i>Autres (%)</i>	17,4%	26,4%	23,0%

<sup>136</sup> Ces dépenses paraissent élevées par rapport aux dépenses de protection sociale des autres pays en développement. A titre illustratif, pour Madagascar, cette proportion est de l'ordre de 1% (Banque mondiale, 2012).

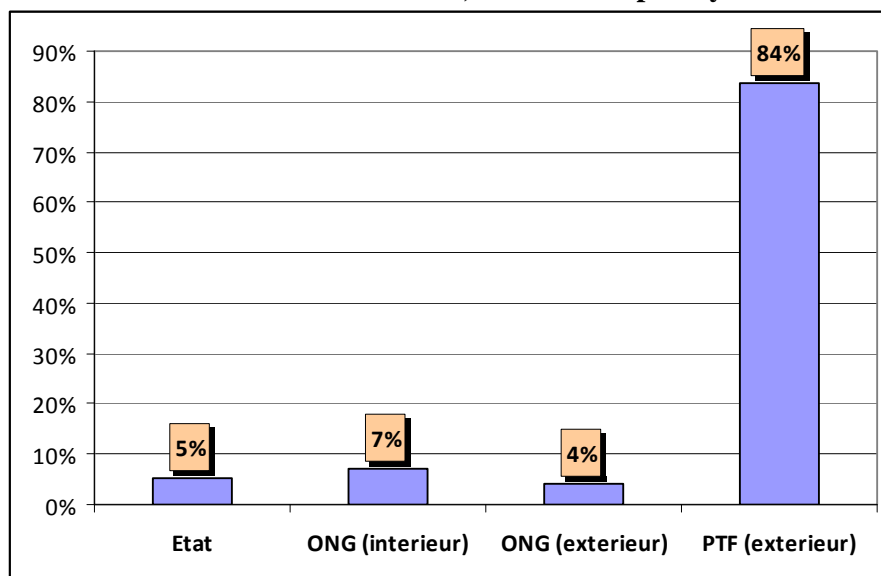
<sup>137</sup> Nous avons pris les principales ONG : Caritas Comores et l'association Maëcha. Leurs financements ne sont pas inscrits dans les PIP.

Source : *Ministère des Finances et du Budget, Commissariat de l'île d'Anjouan, Commissariat de l'île de Ngazidja, Commissariat général au Plan. Loi de Finances 2012, Caritas Comores, Maëecha et calculs de la Banque mondiale.*

**La contribution de l'État comorien se limite à 5 % du total des interventions en protection sociale.** En tout, le gouvernement a dépensé près de 222 millions FC en 2012. Les interventions de l'État, inscrites dans la loi de finances, concernent les « aides et secours médicaux » dans le budget du ministère des Finances et du Budget, la sécurité sociale des militaires, et enfin les dépenses liées à la direction de la solidarité, service chargé de la protection sociale, et la gestion des risques et catastrophes. A celles-ci s'ajoute la contribution de l'État dans un projet de gestion de risques et catastrophes.

**Avec près de 84 % des dépenses, les partenaires techniques et financiers (partenaires bilatéraux et multilatéraux) sont les principaux intervenants dans le secteur de la protection sociale (Figure 23).** En 2011-2012, les principaux partenaires de ce secteur sont la Banque mondiale et le Japon, finançant les travaux publics, et l'Unicef qui travaille dans l'éducation, la nutrition, la protection de l'enfant et dans les risques et catastrophes naturelles. Une partie des financements des ONG provient également de l'extérieur : 4 % des dépenses totales du secteur. En tout, le poids des financements extérieurs (bailleurs et ONG) représente 88 % des dépenses de protection sociale.

**Figure 23 : La part du financement du budget de la protection sociale, par type d'intervenant, 2011-2012**  
(Sont exclues du calcul la Caisse de retraite, la Caisse de prévoyance et les mutuelles)



Source : *Ministère des Finances et du Budget, Commissariat de l'île d'Anjouan, Commissariat de l'île de Ngazidja, Commissariat général au Plan. Loi de Finances 2012, Caritas Comores, Maëecha et calculs de la Banque mondiale.*

**Le manque de données sur les programmes sur lesquelles les politiques pourraient être fondées est l'une des principales lacunes du secteur.** Les informations concernant les programmes (coûts, nombre de bénéficiaires, transferts effectués, etc.) font défaut. Elles ne sont disponibles que pour une petite partie des programmes. L'absence des informations financières sur les coûts des programmes rend plus difficile la réflexion sur la mise à l'échelle. Le programme de protection sociale du FADC se démarque des programmes par

l'existence d'un système quasi-complet de suivi et d'évaluation (coûts, nombre de bénéficiaires, transferts effectués, zone d'intervention, etc.). En revanche, aucune évaluation d'impact n'a encore été effectuée.

**Le manque d'information sur les finances et budget de l'État ne permet pas d'évaluer avec précision le budget et les tendances des programmes de protection sociale.** Les données sur les budgets sont éparpillées et issues de plusieurs institutions : ministère du Budget pour le budget de l'Union, directions du Budget du Commissariat des îles et Commissariat général au plan pour les données sur les Programmes des investissements publics<sup>138</sup>.

**L'absence de données récentes sur les ménages est un handicap pour l'identification objective de la couverture, le ciblage des bénéficiaires et la hiérarchisation des besoins.** En effet, pour évaluer l'adéquation des dépenses actuelles en protection sociale, les programmes doivent être analysés en relation avec le profil général des risques et de la vulnérabilité. Cela comprend une évaluation des zones exposées à des risques et des vulnérabilités, ainsi qu'une évaluation de la portée des programmes existants sur la réduction de la vulnérabilité, à laquelle ni les moyens du secteur public, ni les moyens efficaces du secteur privé n'ont encore répondu. De telles analyses doivent être basées, entre autres, sur des données d'enquêtes sur les ménages. La dernière enquête auprès des ménages date de 2004. L'actualisation des informations sur les ménages fait partie des efforts pour développer le système de protection sociale. Une nouvelle enquête des ménages devrait être disponible en 2014.

## V. Recommandations

### a. Priorités à court terme (un an)

**Améliorer et élargir les travaux publics en milieux ruraux et urbains, et chercher des synergies avec les autres programmes. Le programme est l'un des plus efficaces (en termes de couverture).** Les impacts des travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre pourraient être augmentés en améliorant le timing de la création d'emplois temporaires en conformité avec la saisonnalité de la demande de travail. Ces programmes pourraient être complétés par des programmes de microfinance qui sont reconnus comme étant efficaces dans la génération de revenus surtout pour les femmes. Étant donné le besoin d'améliorer les infrastructures et la proportion importante de sous-emploi parmi les pauvres<sup>139</sup>, le programme peut s'étendre au-delà des infrastructures traditionnelles des routes et des voies de desserte pour toucher<sup>140</sup> aux infrastructures sociales quand bien même celles-ci ne seraient pas comprises dans une définition stricte des travaux publics. Enfin, le programme peut être élargi dans les quartiers périurbains et urbains les plus pauvres, compte tenu de la vulnérabilité des zones urbaines aux chocs économiques et environnementaux.

**Mettre en place un programme de filets de sécurité nationale de nutrition en particulier pour les enfants de moins de 5 ans.** La malnutrition laisse des séquelles durables ou même

---

<sup>138</sup> Ils ne sont pas intégrés dans le budget national. Confirmé par Kra (2012) : Rapport d'évaluation de la gestion financière.

<sup>139</sup> Le sous-emploi visible (rémunération inférieure au salaire minimum) est estimé à 40,6 % en 2004 (EIM, 2004).

<sup>140</sup> Selon nos estimations, plus de 80 % des travaux réalisés concernent les voies de desserte et petits ouvrages de franchissement.

irréversibles. Il est donc nécessaire d'étendre sur les trois îles la prise en charge des cas de malnutrition grave ou sévère. Par ailleurs, les interventions en santé pourraient être reliées à un programme de transferts d'argent permettant de sécuriser les moyens d'existence des ménages les plus pauvres pour qu'ils puissent couvrir les besoins alimentaires de leurs enfants et maintenir leurs accès aux services sociaux de base (santé, éducation). Une étude de faisabilité d'un tel programme pourrait être lancée rapidement.

**Clarifier les rôles, le leadership et les mécanismes de coordination du secteur. La nature multisectorielle de la protection sociale requiert un mécanisme de coordination efficace qui favorise les synergies et complémentarités entre les différents acteurs (gouvernement, partenaires techniques et financiers, ONG, etc.).** La seule structure qui existe est celle chargée de la coordination des réponses aux catastrophes naturelles. Cet exemple doit être développé dans les autres secteurs. Une forte coordination entre les interventions des différents programmes est nécessaire afin de minimiser les redondances de dépenses et de ciblage, et d'assurer des liens avec les stratégies et les programmes sectoriels. En effet, la protection sociale doit s'assurer que les programmes sectoriels répondent efficacement aux besoins des groupes les plus vulnérables. Pour cela, un groupe de travail sur la protection sociale, rassemblant tous les intervenants, pourrait être créé. Enfin, en attendant un document de référence sur la stratégie qui définit le cadre institutionnel et les orientations stratégiques du secteur, le ministère chargé de la protection sociale doit être clarifié et nommé officiellement. C'est ce ministère qui devra présider ce groupe de travail dans le domaine de la protection sociale et le comité d'élaboration de la stratégie de protection sociale.

#### **b. Recommandations à moyen terme (1-3 années)**

**Mise en place d'un cadre de partenariat en faveur de la protection sociale.** Les recours technique et financier sont indispensables pour le développement de la protection sociale. Cette collaboration doit se faire dans un cadre de partenariat structuré. Ce cadre, qui pourrait servir également pour la mobilisation des ressources, aura pour objectif de fédérer, accroître et rationaliser les appuis dans le secteur. Plus particulièrement, ce cadre doit :

- Identifier les programmes de protection sociale jugés prioritaires;
- Diriger les ressources vers les programmes prioritaires ; et
- Assurer que les programmes en cours soient coordonnés et efficaces.

**Rechercher la synergie et la complémentarité entre les programmes de protection sociale.** Les Comores doivent s'orienter vers un système intégré de protection sociale. En effet, adopter une approche systémique de la protection sociale permettra au pays d'optimiser les dépenses et d'assurer une prestation équitable et élargie des avantages provenant de la protection sociale (filets sociaux de sécurité, régimes de retraite, assurances, etc.). L'objectif est d'harmoniser les programmes de manière à réduire la fragmentation et le chevauchement, et de favoriser la synergie entre les différents types de programmes. En effet, à cause du caractère multisectoriel et transversal de la protection sociale, des synergies et des complémentarités entre les programmes peuvent être identifiées, particulièrement avec les secteurs de la santé et de l'éducation. Cela requiert au préalable la définition d'un cadre stratégique articulant la vision du pays en matière de protection sociale, guidant un choix judicieux des instruments, ainsi que des mécanismes de financement et des dispositifs institutionnels nécessaires.

**Élaborer des programmes pour les enfants de moins de 14 ans. Outre son rôle de protection sociale, cibler spécifiquement les enfants est également un investissement stratégique à long terme.** Le renforcement du capital humain des enfants pourrait réduire leurs risques de tomber ou de rester dans la pauvreté. Les programmes pour les enfants permettent de rompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et de la vulnérabilité grâce à l'amélioration de leur capital humain. Ainsi, il faut améliorer le ciblage des zones d'intervention des programmes de soutien économique aux enfants des écoles primaires afin de couvrir les enfants du quartile le plus pauvre, renforcer les programmes de nutrition, élargir les programmes de santé vers l'approche par la performance aux soins infantiles afin de faciliter l'accès des enfants aux services de santé et renforcer les programmes pour les enfants non scolarisés ou déscolarisés de 6 à 14 ans. Un programme de nutrition pourrait être mis en place en premier lieu, étant donné les ressources limitées actuellement disponibles, avant d'élargir le programme vers d'autres champs d'action.

## **VI. Manque de connaissances**

**Renforcer le système d'information. Cette action peut être menée sans attendre l'élaboration d'une stratégie de protection sociale.** Le système pourrait être renforcé à trois niveaux :

- i. Les données d'enquête sur les ménages pourraient être actualisées pour une meilleure identification des besoins et des groupes cibles, ce qui assurerait l'efficacité des interventions en protection sociale. La disponibilité d'un système d'information fiable et cohérent sur les ménages serait également indispensable pour l'analyse de la situation actuelle, la hiérarchisation des besoins, l'élaboration des critères de ciblage, la coordination des actions, etc.
- ii. Information sur les programmes de sécurité sociale : chaque programme devrait mettre en place un système d'information qui comprendrait pour chaque activité, le nombre de bénéficiaires, la nature de l'intervention, la localisation et les coûts administratifs impliqués, ainsi que les coûts totaux des interventions. En effet, l'analyse des coûts et de l'efficacité nécessite la mise en relation des dépenses effectuées (ou programmées) avec leurs destinataires et les objectifs des programmes. Le système de suivi et d'évaluation de la composante protection sociale du projet FADC pourrait être considéré comme un exemple.
- iii. Le système d'information financière au niveau national pourrait être consolidé pour permettre une meilleure analyse des dépenses publiques en protection sociale.

## **VII. Conclusions**

La vulnérabilité affecte près d'un ménage sur deux aux Comores. Pourtant, le pays ne dispose pas de cadre stratégique de politiques pour le développement des programmes de protection sociale. Les interventions en protection sociale sont peu développées, non coordonnées et les informations sur les programmes en cours sont clairsemées. La couverture des régimes de sécurité sociale de l'État est très faible, les principales interventions sont les programmes de filets de sécurité. Face aux besoins, il est indispensable de développer un système de protection sociale intégré aux Comores. Pour cela, il est nécessaire de mettre en œuvre progressivement différentes actions.

A court terme, il faut clarifier le leadership institutionnel et développer un système d'information sur la protection sociale afin d'améliorer la coordination et l'efficacité des opérations en cours et futures et appuyer les prises de décision. En ce qui concerne les programmes, il faut renforcer les interventions en cours les plus efficaces, en l'occurrence les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre. L'amélioration et l'élargissement des travaux publics aux zones urbaines et péri-urbaines les plus pauvres sont fortement conseillés. Par ailleurs, il est indispensable de mettre en place un filet de sécurité national relié à la nutrition pour les enfants de moins de 5 ans, en collaboration avec le secteur santé. Enfin, compte tenu de la faible couverture des autres programmes de protection sociale (santé, nutrition, éducation), leur synergie avec les programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre est à rechercher.

Quant aux actions à moyen terme, il est particulièrement recommandé au gouvernement comorien de mettre en place un cadre de partenariat en faveur de la protection sociale, de s'acheminer progressivement vers un système intégré de protection sociale et de rechercher la synergie et la complémentarité entre les secteurs en investissant tout particulièrement dans les programmes pour les enfants de moins de 14 ans.



## RÉFÉRENCES

1. Banque mondiale, 2012. Gérer les risques, promouvoir la croissance : Développer les systèmes de protection sociale en Afrique. Une stratégie de protection sociale de la Banque mondiale en Afrique 2012-2022. Juin 2012.
2. Banque mondiale, 2012. Madagascar. Après trois ans de crise : évaluation de la vulnérabilité et des politiques sociales et perspectives d'avenir.
3. Caisse de retraites des Comores. Rapport du Directeur sur les activités de la caisse en 2011-2012 et perspectives 2013.
4. Commissariat général au Plan. 2012. Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Revue de la deuxième année de mise en œuvre. Union des Comores. 2012.
5. Direction de la protection civile. 2012. État d'évaluation des besoins d'appui à l'Union des Comores suite aux pluies torrentielles du 20 au 26 avril 2012.
6. Fond d'appui au développement communautaire (FADC), 2012. Analyse de l'enquête de suivi d'impact de la composante protection sociale : du 01 janvier au 31 octobre 2012. Novembre 2012.
7. J. C. Kra, 2012. Rapport d'évaluation de la gestion financière, GAVI Alliance Secrétariat, Genève, Suisse. Juillet 2012
8. J. R. Ravelosoa, A. Ouledi, 2013. Revue des programmes de protection sociale aux Comores. Banque mondiale. Avril 2013.
9. J.-P. Lachaud, 2005. Pauvreté, inégalité et marché du travail dans l'Union des Comores Éléments d'analyse fondés sur l'Enquête intégrale auprès des ménages de 2004. Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire. Février 2005.
10. M. Grosh, C. Ninno, E. Tesliuc, A. Ouerghii, Conception et mise en œuvre des filets sociaux de sécurité efficaces. Pour la protection et la promotion (Résumé). Banque mondiale, 2008.
11. PNUD, 2010. Étude de vulnérabilité aux aléas climatiques et géologiques en Union des Comores, 2010.
12. Samya Abdoul Madjid, 2013. Rapport sur la protection sociale aux Comores. 2013.
13. T. Razafimanantena, 2011. Pauvreté, vulnérabilité et sources de risques. Institut national de la statistique de Madagascar (INSTAT) Mai 2011.
14. Unicef, 2008. Rapport d'évaluation de l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans et de la mortalité dans l'Union des Comores.

# AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES NATURELLES: FAIRE FACE AUX DÉSASTRES NATURELS EXTRÊMES

## I. Introduction

L'Union des Comores est, de par ses caractéristiques géographiques, un pays très exposé aux aléas naturels géophysiques (éruptions volcaniques, séismes, glissements de terrain) et hydrométéorologiques (cyclones/tempêtes tropicales, pluies torrentielles, inondations, montée du niveau de la mer, érosions, raz de marée). A noter que le volcan Karthala, sur l'île de la Grande Comore, est l'un des volcans les plus actifs d'Afrique. En 2005, le Rapport de la Banque mondiale sur les « Hotspots » des catastrophes naturelles a estimé que 59 % de la superficie du territoire est exposée à des risques de catastrophe naturelle (au moins deux aléas) et que 54,2 % de la population vit dans ces zones à risques.

Son statut insulaire, la densité de la population littorale et une urbanisation non maîtrisée sont autant de facteurs qui rendent aussi l'Union des Comores très vulnérable aux effets du changement climatique. La montée du niveau de la mer, l'érosion côtière et la salinisation des nappes d'eau potable sont des menaces qui pèsent sur l'avenir des trois îles. Maplecroft, une société britannique spécialisée dans la cartographie des risques, classe les Comores comme le pays le plus vulnérable aux effets du réchauffement climatique à l'avenir, tels que l'augmentation des tempêtes, l'élévation du niveau de la mer et la défaillance de l'agriculture<sup>141</sup>.

Ces aléas naturels exposent les vies humaines et les moyens de subsistance à de nombreux risques, mettant en danger des années d'efforts et d'investissements pour le développement et la lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, les infrastructures stratégiques, les voies de transport interne et inter-îles sont très exposées et pourraient être détruites, ce qui aurait pour conséquence de perturber l'ensemble de l'économie du pays, à savoir l'agriculture, la pêche et les infrastructures des services de base telles que l'approvisionnement en eau potable et en électricité.

Depuis 2005, le Centre de recherche CRED-EMDAT<sup>142</sup> a recensé plus de 351 000 personnes affectées par une catastrophe naturelle, soit la moitié de la population de l'Union des Comores. Les inondations de 2012 ont affecté 8 % de la population totale du pays : 64 987 personnes sinistrées, 4 000 déplacées, 20 038 élèves du primaire et secondaire sans écoles, 481 habitations détruites, 204 km de route à reconstruire.

### Principales recommandations

1. Le fonctionnement de la plateforme nationale
2. Le renforcement des institutions de surveillance et d'alerte
3. L'organisation de campagnes de sensibilisation
4. L'évaluation précise des risques et de la vulnérabilité dans les zones à haut risque
5. L'intégration de la GRC et de l'ACC dans les politiques sectorielles
6. Comblent les lacunes en information
7. Former et préparer les populations aux risques liés aux aléas naturels et au CC
8. Le suivi du relèvement et du « reconstruire mieux »
9. Le fonctionnement de l'Observatoire du Karthala

<sup>141</sup> *The Climate Change Risk Report*, 2008.

<sup>142</sup> <http://www.emdat.be/result-country-profile>

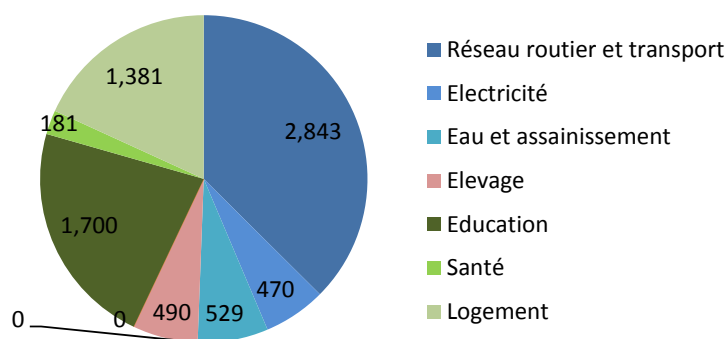
Les glissements de terrain et éboulements ont fortement touché les infrastructures, recouvert les champs agricoles, endommagé les maisons, les infrastructures sociales, telles que les écoles et les hôpitaux. A cela s'ajoute 12 % de la population qui a été indirectement touché par l'endommagement des pompes à eau qui fournissent l'eau à ces communautés. La sécurité alimentaire est devenue une priorité élevée puisque les agriculteurs sinistrés ont perdu près de 80 % des récoltes à cause des inondations.



L'estimation des dommages s'est élevée à un montant de 18 à 20 millions USD<sup>143</sup> (Figure 24), soit environ 3 % du PIB de 2011.

Les impacts socio-économiques des inondations en avril 2012 et de l'éruption du volcan du Karthala en 2005 (affectant 245 000 personnes) soulignent la vulnérabilité des Comores en tant que petit État insulaire et l'importance d'intégrer dans le programme de développement national la gestion des risques de catastrophes (GRC) et les mesures d'adaptation aux changements climatiques.

**Figure 24 : Évaluation des dommages<sup>144</sup> liés aux inondations de 2012 (millions FC)<sup>145</sup>**



<sup>143</sup> D'après les chiffres du gouvernement.

<sup>144</sup> Banque mondiale, Aide-mémoire de la mission de mai 2012

<sup>145</sup> Les données sur la production agricole ne sont pas disponibles et celles sur le commerce comprennent les pertes et ont été estimées à 1,9 milliard FC sur la base des évaluations des experts.

## II. Présentation générale de la GRC en Union des Comores

### a. Cadre institutionnel et politique

Le gouvernement des Comores a créé en 2007 le Centre des opérations de secours et de la protection civile (COSEP), une équipe opérationnelle réagissant aux situations d'urgence dans le pays. En 2012, avec le soutien des Nations-Unies, le COSEP a été transformé en la Direction générale de la sécurité civile (DGSC), rattachée au ministère de l'Intérieur (Décret N°12-054/PR du 09 mars 2012, relatif à la Sécurité civile). La DGSC est chargée de traiter à la fois la réponse et la préparation aux catastrophes au niveau national. Elle est décentralisée avec des directions régionales, relais dans chacune des trois îles. Au niveau des îles, le rôle opérationnel est donc assuré par les services décentralisés de la DGSC.

La DGSC compte à ce jour un effectif de 200 personnes dont 160 personnes salariées et 40 bénévoles. Elle est organisée de la façon suivante :

- un Service incendie et secours (Unité de sapeurs-pompiers)
- un Centre de coordination des opérations de secours et préparation (COSEP) disposant d'une Cellule d'analyse et de traitement de l'information (CATI) et d'une salle des opérations (salle OPS)
- une sous-direction chargée des études et de la prévention et une autre chargée des ressources et de la logistique

En septembre 2012, un décret a été signé par le président de l'Union des Comores pour établir la Plateforme nationale pour la Prévention et la réduction des risques de catastrophes (PNPRRC, Décret N°12-181/PR du 15 septembre 2012). Cette plateforme fonctionne en qualité d'organe consultatif permanent, composé d'organismes gouvernementaux de tous les secteurs, de la société civile et du secteur privé, avec des comités nationaux et régionaux et un organe de coordination. La mise en place et le fonctionnement de la plateforme nationale sont soutenus par un projet de gestion des risques de catastrophes financé par la Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement (GFDRR) géré par la Banque mondiale.

Ces évolutions manifestent un important changement de politique passant d'une attitude de réponse *ad-hoc* aux catastrophes à une démarche de réduction des risques de catastrophes et de préparation *ex-ante* y afférente. Elles sont aussi la concrétisation de démarches et d'engagements pris par le gouvernement au cours des années précédentes, au travers notamment :

- de la rédaction du « Cadre stratégique de programmation 2011-2016 sur les changements climatiques, l'environnement naturel et la réduction des risques de catastrophes », et
- du « Manifeste d'Itsandra sur le partenariat pour le développement vert en Union des Comores » (Beit Salam, 20 décembre 2011), signé avec l'ONU : *« Par le présent manifeste, le gouvernement de l'Union des Comores réaffirme son engagement à placer le pays dans une trajectoire de croissance durable et de développement vert, de résilience au climat et sobre en émission de carbone et compatible avec les objectifs de conservation de la biodiversité et de gestion durable des ressources naturelles... De même, les parties signataires s'engagent à œuvrer de concert avec les partenaires au développement pour accompagner le pays à améliorer ses capacités d'adaptation, à*

*réduire sa vulnérabilité et à renforcer la résilience de son économie et de sa population aux risques climatiques et aux catastrophes naturelles. »*

Il est par ailleurs à noter qu'en 2013, pour la première fois, une ligne budgétaire pour le fonctionnement de la DGSC a été incluse dans la Loi de finances. Le budget pour 2013, cependant, reste modeste avec 19 millions FC, ou 51 000 USD, contre un budget de 300 millions FC présenté par la DGSC en relation avec les besoins.

Le pays dispose par ailleurs d'un plan de secours spécialisé pour les cyclones et d'un plan de secours spécialisé pour les tsunamis élaborés en 2011 avec le soutien du PNUD (Programme des Nations-Unies pour le développement).

## **1. Participation des partenaires au développement à la GRC**

Le premier programme à traiter spécifiquement de la RRC a débuté en 2006 avec le soutien du PNUD. D'autres activités, qui se concentrent surtout sur le soutien au COSEP, devenue DGSC, et sur la planification d'urgence en cas de catastrophe, ont été prises en charge par le Bureau des Nations-Unies pour la coordination des affaires humanitaires (UN-OCHA). Entre 2008 et 2012, les agences des Nations-Unies ont ciblé les aspects de prévention, d'atténuation et de préparation relatifs à la GRC.

La Banque mondiale, à l'aide d'un financement sous forme de don de la GFDRR, a lancé le projet « Intégration de la réduction des risques de catastrophes en vue de la réduction durable de la pauvreté dans l'Union des Comores » en 2011. L'objectif de ce projet est d'intégrer la GRC dans la politique nationale, d'élaborer une politique nationale de RRC et une stratégie pour sa mise en œuvre, la consolidation et la réalisation de recherche sur les risques actuels et futurs liés aux aléas et enfin le renforcement des capacités de la DGSC dans la coordination et la gestion de l'information. Ce projet est mis en œuvre par le PNUD.

Parallèlement à cette subvention, la GFDRR a démarré un projet régional pour mettre en place un « Centre technique pour la réduction des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique pour l'Afrique australe ». Lancé en 2012, ce projet a pour objectif de faciliter une coopération inter-pays (Comores, Madagascar, Malawi et Mozambique) en matière de partage de connaissances et de renforcement de capacités en GRC.

Dans le cadre de son projet « ISLANDS », la Commission de l'océan Indien (COI) a récemment lancé un programme régional pour l'établissement de mécanismes de transferts de risques. Ce programme, supporté par la Banque mondiale, avec un cofinancement du GFDRR, bénéficiera à cinq pays de l'océan Indien dont l'Union des Comores. Il s'agira : (i) de renforcer les bases de données sur les risques, (ii) d'établir des profils risques, (iii) de développer les capacités au sein du ministère des Finances et de la DGSC pour l'utilisation de l'information sur les risques, (iv) d'élaborer une stratégie nationale de financement du risque et (v) d'évaluer la faisabilité sur l'établissement d'un mécanisme de financement pour le risque dans la région pour les pays impliqués.

A la suite des inondations au mois d'avril 2012, la communauté internationale a fourni plus de 7 millions de USD dans le cadre de l'aide humanitaire. Le Fonds central de secours d'urgence des NU a fourni 2,5 millions de USD, alloués à cinq agences de l'ONU, dont le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations-Unies pour l'enfance (Unicef) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Les fonds levés auprès d'autres donateurs s'élèvent approximativement à 5,6 millions de USD. Ces fonds, placés à la Banque centrale, ont permis au gouvernement comorien de répondre à l'urgence en fournissant des vivres, du matériel médical, des médicaments, des trousseaux scolaires, des trousseaux d'éducation, des kits

de cuisine et de purification d'eau, des troussees d'hygiène, des motopompes, des moustiquaires imprégnées d'insecticide, des matelas et des couvertures.

La Banque mondiale a fourni 3 millions de USD de financement supplémentaire au Fonds d'appui pour le développement communautaire (FADC), mis en place en décembre 2012. Ces deux projets de protection sociale : le Projet d'urgence en réponse aux crises et le Projet d'urgence de soutien à la sécurité alimentaire ont été restructurés pour accueillir des liquidités immédiates afin de rémunérer les activités d'argent contre travail pour les petits travaux de réhabilitation d'infrastructures.

En allant de l'avant, le gouvernement des Comores a adopté une approche proactive et est à la recherche d'outils opérationnels afin de réduire sa vulnérabilité aux catastrophes et de renforcer la résilience. Plutôt que de simplement s'appuyer sur des méthodes réactives pour faire face aux catastrophes, le gouvernement des Comores a adopté une approche préventive à court, moyen et long terme afin de mieux faire face à de futures inondations et d'autres types de catastrophes.

Dans le cadre de cette approche, une session de formation sur l'utilisation de la méthodologie d'Évaluations des besoins post-catastrophes (*Post Disaster Needs Assessment (PDNA)*) a été organisée en octobre 2012 à Moroni, durant laquelle la Banque mondiale, en partenariat avec les Nations-Unies, a formé 65 Comoriens. La Direction générale de la sécurité civile (DGSC) comorienne a organisé la session de formation et a invité les représentants des ministères sectoriels, du secteur privé, des autorités locales et des organisations non gouvernementales à augmenter leur capacité d'effectuer des évaluations des dommages, des pertes et d'identifier les besoins après une catastrophe naturelle.

La formation a permis de jeter les bases pour améliorer de futures réponses aux catastrophes mais, plus important encore, a permis d'accroître la capacité du pays à mieux atténuer l'impact à grande échelle sur les personnes et l'économie. Le concept de « reconstruire mieux » introduit lors de la formation met l'accent sur la reconstruction au-delà des réparations basiques en passant à la construction d'infrastructures capables de résister à de futurs chocs.

Aux côtés du système des Nations-Unies et de la Banque mondiale, les principaux partenaires qui appuient le gouvernement en matière de RRC sont la coopération française et l'Union européenne. La coopération française a apporté un soutien opérationnel à l'Observatoire du volcan Karthala (OVK) depuis l'indépendance. Ce soutien s'est cependant récemment arrêté et se concentre maintenant sur la coopération en matière de sécurité civile. L'Union européenne finance plusieurs programmes sur le changement climatique en partenariat avec le FEM, et un nouveau projet dans le cadre de l'Alliance mondiale sur le changement climatique devrait commencer l'année prochaine.

### **III. Principaux défis et atouts**

#### **a. Les principaux défis du secteur**

La DGSC est chargée de la coordination nationale des questions de réduction des risques de catastrophe, avec 3 directions régionales pour chacune des trois îles de Ngazidja, Mohéli et Anjouan. Au niveau national, les principales parties prenantes sont l'OVK, le Service météorologique, le Croissant rouge comorien (CRCO), l'université des Comores et des représentants communautaires. Des points focaux dans chaque ministère ont également été sélectionnés afin de coordonner les questions de RRC au sein de leur propre institution.

Cependant pour que la DGSC (incluant les directions régionales implantées dans les îles) et les autres institutions clés telles que le Service météorologique et l'OVK puissent assurer leurs missions, des efforts restent à consentir quant aux équipements techniques et à la formation des personnels.

En effet les capacités et les matériels des antennes régionales de la DGSC sont insuffisants pour assurer une bonne communication et coordination. Cela est également dû en partie au fait que ces bureaux relèvent des gouvernements des états insulaires, avec peu de ressources disponibles et une ligne de communication difficile avec le gouvernement fédéral. Les gouvernements des états insulaires et le gouvernement fédéral (de l'Union) ne sont pas souvent la même longueur d'onde. L'établissement de la plateforme nationale et des commissions régionales devrait pallier ce manque de coordination et de vision stratégique partagée par l'ensemble des acteurs nationaux.

Un manque général de données statistiques est notable dans presque tous les secteurs de l'économie. Les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, notamment, n'ont guère de données disponibles, ce qui rend difficile de planifier, d'évaluer et d'analyser les interventions.

Par ailleurs, les informations et connaissances disponibles sur l'impact des catastrophes, y compris sur les effets du changement climatique, sont très insuffisantes pour éclairer la planification du développement.

Outre ce manque d'information fiable, exhaustive et actualisée, la trop faible implication des différents acteurs dans tout le processus de prévention et de gestion des risques de catastrophes constitue l'une des principales déficiences du pays.

Les inondations du mois d'avril 2012 ont, à ce titre, permis d'identifier les principales lacunes et défaillances à combler pour faire face efficacement à une catastrophe. Elles peuvent se résumer ainsi : (1) défaillances des systèmes de surveillance et d'information pour l'alerte précoce, (2) une très faible capacité des acteurs gouvernementaux au niveau central et local à intervenir efficacement, (3) une coordination et une communication difficiles, (4) l'indisponibilité et l'inexistence des données de base pour évaluer l'impact des inondations, (5) une communication insuffisante avec les communautés affectées et les institutions gouvernementales locales et (6) la sensibilisation et la préparation des communautés aux catastrophes totalement insuffisantes.

#### **b. Les principales forces du secteur**

Les inondations de 2012 ont néanmoins permis de démontrer la pertinence de la gestion des risques de catastrophe afin de protéger la croissance économique et de continuer à réduire la pauvreté. Elles ont mis en lumière la nécessité d'avoir de solides institutions de gestion des risques de catastrophe et l'importance de l'approche multisectorielle en matière de développement durable.

La décision de créer les plateformes nationale et régionale de GRC a démontré le désir du gouvernement des Comores de réduire l'impact des catastrophes naturelles.

## **IV. Recommandations**

### **a. À court-terme**

#### **i. Le fonctionnement de la plateforme nationale**

L'efficacité et l'efficace de la Plateforme nationale de la RRC constituent l'une des principales priorités. Pour assurer son bon fonctionnement, la signature des décrets par les gouverneurs nommant les membres des trois commissions régionales devrait être accélérée.

La Plateforme de coordination nationale doit préparer un plan de travail pour guider le fonctionnement de la plateforme nationale de la RRC.

L'un des intérêts majeurs du bon fonctionnement de la plateforme nationale est qu'elle constitue l'enceinte privilégiée où les différents secteurs peuvent se retrouver ainsi que les différents acteurs. La tenue régulière de réunions régionales et locales assure que l'ensemble des acteurs sont parties prenantes et réellement impliqués dans la prévention et la préparation à d'éventuelles catastrophes.

#### **ii. Le renforcement des institutions de surveillance et d'alerte**

Il s'agit, ici, d'assurer que ces institutions sont en mesure de remplir leurs missions, d'avoir accès aux informations, d'être capables de communiquer et de coordonner. Il faut ainsi que la DGSC et ses antennes soient équipées de moyens de communication fiables permettant une connexion inter-îles efficace, que le Service de la météo soit équipé des instruments de prévision et de suivi météorologiques adéquats, et que l'équipement et le fonctionnement de l'Observatoire national du Karthala (OVK) soit assuré. Dans ce cas précis, le gouvernement devrait s'approprier pleinement l'observatoire du volcan Karthala, outil essentiel à la protection de la population comorienne face à une future activité du volcan que l'on sait récurrente. L'OVK est un département du Centre national de documentation et de recherche scientifique (CNDRS) et actuellement, seul le salaire du directeur est pris en charge.

Dans l'immédiat, un budget de l'ordre de 12 000 Euros est nécessaire pour permettre à l'OVK d'assurer un suivi normal de l'activité du volcan et être en mesure d'émettre des alertes en cas de crise. Il s'agira notamment de remplacer les équipements qui ont été volés ou détériorés à la suite d'actes de vandalisme au sommet du volcan et de financer une mission d'appui d'un ingénieur de l'Observatoire volcanologique du Piton de la Fournaise (OVPF) qui est nécessaire pour la relance du réseau.

Le renforcement des Systèmes d'alerte précoce et la communication entre ces différentes institutions, ainsi que la communication entre les acteurs nationaux, insulaires et locaux sont sans nul doute des priorités à aborder dans les meilleurs délais.

Dans le contexte de restriction budgétaire où se trouve le pays, il est essentiel que les priorités soient clairement identifiées. Afin de sécuriser les avoirs économiques en Grande Comore qui sont exposés, de par leur proximité géographique, à l'aléa volcanique, il apparaît crucial de placer la gestion des catastrophes naturelles dans les priorités de court terme du pays ; le financement de systèmes fiables de surveillance et d'alerte permettant de sécuriser aussi les efforts de développement et les investissements qui seront faits par ailleurs dans les différents secteurs.



### **iii. L'organisation de campagnes de sensibilisation**

La sensibilisation au niveau communautaire doit être renforcée afin d'aider les populations à mieux comprendre les risques de catastrophes naturelles auxquels elles sont exposées et être organisées en termes de préparation et de réponse en cas de catastrophe. Des campagnes de sensibilisation et d'information régulières sont à organiser auprès des communautés avec distribution de brochures pédagogiques avec l'appui des ONG et des agences spécialisées des Nations-Unies.

## **b. À moyen-terme**

### **i. L'évaluation précise des risques et de la vulnérabilité dans les zones à haut risque**

Si des études et des analyses ont, certes, déjà été menées sur l'exposition du pays aux aléas naturels, il apparaît urgent de dresser un inventaire de ces données et d'entreprendre la collecte des informations manquantes aux échelles requises. Les zones à haut risque doivent en effet bénéficier d'une attention particulière, étant par ailleurs des zones de population importante.

Une évaluation des risques liés aux multiples aléas qui menacent les Comores doit être réalisée pour les trois îles et rendue accessible par le biais d'une plateforme ouverte de données sur le web. L'objectif est d'informer le gouvernement, le secteur privé et la société civile sur la vulnérabilité aux aléas naturels et d'identifier les zones à risque.

### **ii. L'intégration de la GRC et de l'adaptation au changement climatique dans les politiques sectorielles**

En tant que questions transversales, la GRC et l'adaptation au changement climatique (ACC) devraient être intégrées dans le développement de chacun des secteurs. Il est nécessaire d'avoir des outils et des directives appropriés, tels que des codes de construction pour le transport (routes, ponts), dans le secteur du logement, de l'éducation (écoles) et de la santé (hôpitaux). En 2012 par exemple, le secteur des transports routiers a été le plus affecté par les inondations, suivi par celui de l'éducation et celui du logement. La plateforme nationale créée par décret le 15 septembre 2012 et les commissions qui la composent ont pour mission de promouvoir ces actions, de faciliter la mobilisation des ressources nécessaires et de développer les synergies intersectorielles.

### **iii. Comblent les lacunes en matière d'informations et de données**

L'élaboration d'une base de données plurisectorielle venant alimenter les besoins de la Cellule d'analyse et de traitement de l'information (CATI) de la DGSC est indispensable. La mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement de la statistique et plus précisément les résultats des enquêtes statistiques lancées sont des éléments essentiels pour la construction de données de base fiables.

Par ailleurs, les besoins de développement à plus long terme exigeront l'identification des zones géographiques qui ne sont pas à risque de catastrophes naturelles. Les évaluations des risques et la planification spatiale hors zone à risques doivent aider à prendre des décisions éclairées.

Le secteur agricole est une activité encore largement informelle aux Comores. Ainsi, même après plusieurs évaluations menées après les inondations de 2012, l'impact sur la sécurité

alimentaire de la population locale reste incertain. Aucune données fiables et encore moins exhaustives, aucun recensement ne permettent de connaître précisément l'impact de ces inondations sur le secteur. Des programmes spécifiques ont donc besoin d'être mis en place pour suivre la production agricole d'une part et renforcer la sécurité alimentaire d'autre part.

Des recherches sur la vulnérabilité des communautés, l'économie et le développement global doivent être entreprises de manière systématique. Une enquête plus approfondie sur les capacités d'adaptation et les stratégies d'adaptation de la communauté en cas d'événements catastrophiques est également nécessaire dans l'urgence.

#### **iv. La formation et la préparation des populations aux risques liés aux aléas naturels et au changement climatique**

Investir dans le renforcement continu des capacités en matière de GRC concerne l'ensemble des acteurs et des secteurs. Il s'agit ici de former et préparer les populations aux risques liés aux aléas naturels et au CC. Outre les campagnes de sensibilisation déjà mentionnées, des formations de courte durée ou formations continues accessibles à tous devraient être mises en place au sein de l'université. De même, les cursus tant scolaires qu'universitaires devraient intégrer un module obligatoire sur la prévention des risques de catastrophes.

#### **v. Le suivi du relèvement et du « reconstruire mieux »**

Les efforts de relèvement et de reconstruction ont besoin d'avoir en place des mécanismes de « *reconstruction en mieux* » afin d'assurer que les risques soient atténués à l'avenir et de construire la résilience. Un système d'élaboration et de suivi d'application des normes et règles est alors à mettre en place pour s'assurer que les populations et les biens seront en effet mieux protégés demain.

Les Comores ont reçu l'aide de différents partenaires à la fois pour l'aide humanitaire et pour la planification du relèvement à la suite des inondations. Il restera essentiel de continuer à soutenir le gouvernement dans la coordination du relèvement à moyen et long terme et dans les efforts de réduction des risques afin d'assurer que les priorités sont respectées et que les efforts des différents ministères et partenaires sont bien synchronisés. De par son rôle de coordinateur en matière de gestion et de prévention des risques acté dans le décret du 09 mars 2012, la DGSC doit organiser des réunions régulières avec les partenaires au développement, mettre en place et gérer un système de suivi-évaluation.

#### **vi. Le fonctionnement de l'Observatoire du Volcan Karthala**

Pour le moyen terme, l'OVK doit être doté d'un budget de fonctionnement régulier, afin de pallier au retrait de la subvention de la coopération française en juin 2010. La maintenance, le renouvellement et le fonctionnement de ses équipements (instruments d'appoint et très coûteux), nécessitent un budget conséquent dont le coût annuel est estimé à 30 000 €. Par ailleurs, le personnel de l'OVK étant insuffisant, il apparaît crucial que les deux VNU, actuellement sous contrat avec le PNUD, soient définitivement recrutés et mis à la disposition de l'observatoire.