

Union des Comores

Étude diagnostique de l'intégration commerciale

Décembre 2007

Table des matières

<i>Acronymes et abréviations</i>	<i>xi</i>
<i>Résumé analytique</i>	<i>xxv</i>
<i>Matrices Actions prioritaires</i>	
1. Environnement économique, croissance et pauvreté	1
1.1. Généralités	
1.2. Contexte politique	
1.3. Secteur réel de l'économie et pauvreté	
1.4. Soldes budgétaires et dette	
1.5. Situation et évolution du secteur extérieur	
1.6. Priorités stratégiques et principaux défis	
2. Politique commerciale	14
2.1 Régime commercial	
Structure des importations	
Droits et taxes applicables aux importations	
Structure du tarif	
Exonérations en douane	
2.2 Accès aux marchés	
Structure des exportations	
Différents droits et taxes à l'exportation	
Initiatives en faveur des PMA	
Mesures sanitaires et phyto-sanitaires	
Recherche de niches	
2.3. Adhésion à l'OMC	
2.4. Recommandations	
3. Défis de l'intégration régionale	25
3.1 Participation au COMESA	
Intégration régionale par le commerce : la ZLE et l'UD	
Intégration régionale par l'investissement	
Enjeux pour les Comores	
3.2 Participation à l'AfOA et la négociation de l'APE	
3.3 Nécessaire transition fiscale	
3.4 Recommandations	
4. La compétitivité de l'économie	34
4.1. Comportement budgétaire et gouvernance dans la relation à la compétitivité	

Niveau et composition des prélèvements publics	
Niveau et composition de la dépense publique	
Institutions et gouvernance publique	
4.2 Mesure de la compétitivité par les prix et les facteurs	
Coûts des facteurs	
Consommations intermédiaires	
4.3 Compétitivité et politique de change	
4.4 Mésalignement du taux de change	
4.5 Recommandations	
5. Cadre juridique et le climat des affaires	54
5.1 Système judiciaire	
Les juridictions	
Le fonctionnement de la justice	
5.2 Cadre de régulation de l'investissement	
5.3 Environnement réglementaire	
Marché public et concurrence	
Droit foncier et enregistrement	
Assurances	
Gouvernance et lutte contre la corruption	
Protection de la propriété intellectuelle	
Protection de l'environnement	
5.4 Recommandations	
6. Institutions d'appui au commerce extérieur	65
6.1 Institutions en charge de la politique commerciale	
Formulation de la politique commerciale	
Direction du commerce	
Institutions parapubliques et privées	
Partenariat Public-Privé	
6.2 Institutions en charge de l'investissement	
6.3 Recommandations	
7. Transports et facilitation du commerce	71
7.1 Transport maritime et logistique	
Le cadre institutionnel	
Le trafic des marchandises	
La plateforme logistique	
Les liaisons inter-îles	
Difficulté de l'interface avec les transporteurs mondiaux	
La flotte comorienne	
La sécurité portuaire	

L'adhésion aux conventions internationales
Questions de politiques et recommandations

- 7.2 Transport aérien et logistique
 - La plateforme aéroportuaire
 - Les liaisons aériennes
 - La sécurité aéroportuaire
 - Adhésion aux conventions de l'OACI
 - Recommandations
- 7.3 Transport routier
 - Organisation du transport routier
 - Construction et entretien des routes
 - Modernisation des transports routiers
 - Interface port, aéroport et réseau routier
 - Recommandations
- 7.4 Modernisation des douanes et facilitation du commerce
- 7.5 Recommandations

8. Les cultures traditionnelles de rente 89

- 8.1 Marchés mondiaux
- 8.2 Organisation de la production et défis de compétitivité
- 8.3 Cadre institutionnel
- 8.4 Recommandations

9. Diversification et nouvelles opportunités 98

- 9.1 Tourisme, une priorité élevée pour le développement 98
 - Demande touristique
 - Offre touristique
 - Poids du tourisme dans l'économie
 - Cadre institutionnel
 - Obstacles au développement touristique
 - Propositions de politique commerciale pour le tourisme
 - Accompagnement institutionnel
 - Calendrier de mise en œuvre
 - Risques à maîtriser
 - Recommandations
- 9.2 Développement des pêches 109
 - Etat des lieux
 - Stratégie de développement du secteur
 - Mesures d'accompagnement commercial
 - Recommandations
- 9.3 Options de diversification des produits agricoles 115
 - Huiles essentielles
 - Fruits et légumes
 - Recommandations

9.4 Les nouvelles technologies de communications	
10. Système financier et intermédiation financière	118
10.1 Composition et performance du système financier	
10.2 Revitalisation du secteur	
Liens entre croissance du système financier et le développement	
Orientations pour le développement du système financier	
Innovations institutionnelles et nouveaux instruments	
Rationalisation du système	
10.3 Opportunités financières pour la diaspora	
11. Commerce et réduction de la pauvreté	131
11.1 Croissance, commerce et réduction de la pauvreté	
11.2 Réforme de la politique commerciale et pauvreté	
11.3 Approches sectorielles	
Bibliographie	139

Liste des Tableaux

Matrice

Tableau 1	Résumé des actions prioritaires pour 2008
Tableau 2	Matrice des actions prioritaires 2008-2011

Rapport

Tableau 1.1	Opérations financières consolidées de l'Etat, 2000-2006
Tableau 1.2	La balance des paiements et la compétitivité des Comores
Tableau 1.3	Evolution des termes de l'échange des Comores (1980-2005)
Tableau 1.4	Les principales exportations des Comores
Tableau 1.5	Evolution de quelques indices de prix de détail à la consommation
Tableau 2.1	Structure des importations aux Comores en 2006
Tableau 2.2	Principaux produits importés en 2006
Tableau 2.3	Répartition géographique des importations – parts en %
Tableau 2.3	Répartition géographique des importations – parts en %
Tableau 2.4	Structure tarifaire des Comores en 2006 et 2007
Tableau 2.5	Répartition des taux par catégorie de biens
Tableau 2.6	Structure tarifaire des Comores sur la base des droits et taxes liquidés
Tableau 2.7	Dépense fiscale due aux régimes spécifiques d'importations, (y compris produits pétroliers – année 2006)
Tableau 2.8	Structure des exportations par produits – parts en %
Tableau 3.1	Répartition géographique des échanges des Comores – en %
Tableau 3.2	Liste comorienne des produits sensibles
Tableau 4.1	L'environnement régional Comorien et la facilité des affaires
Tableau 4.2	Tarifs des communications téléphoniques
Tableau 4.3	Taux de change effectifs réels et nominaux

Tableau 4.4	Taux de change effectifs réels et nominaux Pondération par les importations hors pétrolières : Base 100 : 1990
Tableau 4.5	Taux de change effectif réels et nominaux : produits agricoles
Tableau 4.6	Taux de change effectif réels et nominaux : produits manufacturiers
Tableau 4.7	La mesure du « mésalignement » du FC : 1990-2003, en %
Tableau 5.1	Coût de l'immatriculation
Tableau 7.1	Trafic du port de Moroni
Tableau 7.2	Coût d'un transport France- Comores
Tableau 7.3	Statistiques du fret aérien sur les aéroports de l'Union des Comores (kilos)
Tableau 9.1	Origine des arrivées touristiques et motivation
Tableau 9.2	Comparaison des dépenses moyennes par touriste en 2004
Tableau 9.3	Scénario d'évolution des recettes touristiques
Tableau 9.4	Montant des investissements programmés
Tableau 10.1	Nombre de guichets et de comptes
Tableau 10.2	Masse monétaire et contreparties
Tableau 10.3	Ratios de la BIC
Tableau 10.4	Réseau Sanduk
Tableau 10.5	Réseau des caisses Meck
Tableau 11.1	Exploitations agricoles et nombres de parcelles de culture de rente

Liste des Encadrés

Encadré 2.1.	Les statistiques aux Comores
Encadré 2.2	Protection nominale et protection effective
Encadré 9.1	La notion de touriste selon OMT
Encadré 9.2.	L'attribution de la nouvelle concession de l'hôtel Royal Itsandra
Encadré 9.3	L'attribution de concession pour la réouverture de l'hôtel Galawa.
Encadré 9.4	L'accord de partenariat avec l'Union Européenne

Remerciements

Le Cadre Intégré est une initiative de six agences internationales –Banque Mondiale, CCI, CNUCED, FMI, PNUD, OMC- lancée à une conférence de l'OMC en 1997 sur les PMA et leurs difficultés à intégrer le commerce international. Il est basé sur la prémisse qu'une intégration fructueuse des PMA dans l'économie internationale contribuera à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté. Pour les PMA, l'ouverture des marchés est toutefois inséparable de mesures pour renforcer leurs capacités d'offre de biens et services, augmenter leur compétitivité, renforcer leurs capacités pour formuler et mettre en œuvre des politiques commerciale et d'investissement et participer effectivement aux accords internationaux sur le commerce. De manière simple et opérationnelle, les principaux objectifs¹ du Cadre Intégré sont : (i) intégrer la politique commerciale dans les stratégies et plans nationaux de développement et de réduction de la pauvreté (DSRP), et (ii) faciliter la fourniture coordonnée de l'assistance technique liée au commerce en vue de faire face aux besoins identifiés par les PMA pour s'intégrer dans l'économie mondiale.

L'EDIC des Comores a pour objectifs : (i) mieux comprendre l'environnement macro-économique et les contraintes et défis que pose l'intégration dans l'économie régionale et internationale, (ii) d'analyser les performances du commerce (biens et services) ainsi que la formulation et la mise en œuvre de la politique commerciale, en étant particulièrement attentif à son intégration à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la pauvreté, (iii) d'évaluer le climat d'investissement, les coûts des facteurs et les biens intermédiaires, et en général la compétitivité du pays ; (iv) d'identifier les opportunités de commerce dans les secteurs clé, - traditionnel et nouveaux-, (v) de faire le point sur les capacités institutionnelles existantes, le besoin de renforcement et de réformes. L'EDIC comprend aussi une Matrice d'Actions prioritaires proposant une hiérarchisation des priorités et des actions et des mesures, avec des indications sur les responsabilités et le calendrier d'intervention.

Les travaux de l'EDIC des Comores ont été gérés et supervisés par David Luke, Coordinateur de l'Unité du Commerce et du Développement Humain (UCDH) du Bureau du PNUD à Genève. Luca Monge-Roffarello, Spécialiste du commerce à l'UCDH a assuré la supervision technique des travaux avec le concours d'Attoumane Boina Issa, Economiste du PNUD Moroni. Le Bureau du PNUD de Moroni a aussi donné un soutien logistique et administratif précieux à la mission.

La mission principale, qui s'est déroulée en mai-juin 2007, comprenait :

- Georges Chapelier, Chef de mission
- Patrick Plane, Analyse macro-économique et compétitivité
- Bertrand Laporte et Saïd Abdou Salimou, Politique commerciale
- Ferhat Horsani, Cadre légal et le climat de l'investissement
- Bernard Stoven, Transport et facilitation du commerce
- Philippe Brussick, Secteur privé et concurrence
- Msaïdie Kassimo (agronomie) et Stephen Caiger, (marketing), Agriculture
- Youssef Ali et Mohamed Naji, Pêches
- François Vellas, Tourisme
- Michel Berlo, Services financiers et diaspora
- Cheick S. Housseini, Pauvreté

La mission souhaite exprimer ses vifs remerciements au Gouvernement de l'Union des Comores, en particulier à Monsieur Hassani Hamadi, Ministre de l'Economie et du Commerce qui a partagé ses connaissances et a prodigué ses conseils et à Madame Zalahane Dalane, Directrice du Commerce Extérieur et Point Focal du CI et à Mr. Saïd Abdou Salime, Secrétaire Permanent du Ministère de l'Economie et du Commerce, qui nous ont apporté sans relâche leur expertise et leur enthousiasme. La mission souhaite aussi remercier ses nombreux interlocuteurs, tant dans l'administration que dans le secteur privé et la société civile, qui ont toujours été prêt à rencontrer les membres de la mission et à dialoguer avec eux.

¹Réunion des chefs d'agence du CI à New York en 2000

Ce rapport doit beaucoup aux agences du Cadre Intégré, qui ont fait des commentaires techniques sur la Note Conceptuelle préparée à l'issue de la première mission de sensibilisation et de préparation de l'EDIC (février 2007), ont proposé des consultants pour la mission principale (mai-juin 2007) et ont ensuite accepté de partager leurs expériences et connaissances pour nous conseiller dans la phase finale de rédaction de l'EDIC.

La version de l'EDIC présentée ci-après a aussi bénéficié des observations et commentaires faits lors de l'Atelier national de validation, qui s'est tenu les 13 et 14 décembre 2007 à Moroni. Cet Atelier a été précédé les 11 et 12 décembre 2007 par des séances de travail sur la base de groupes sectoriels. Cette démarche a permis de croiser des visions sectorielles approfondies avec une vision transversale et d'enrichir la version finale du document.

Acronymes et abréviations

ACP	Afrique, Caraïbe et Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AfOA	Afrique Orientale et Australe
AGOA	African Growth Opportunity Act
AIMPSI	Aéroport International Prince Said Ibrahim
AMIE	Appui à la Micro-Entreprise
ANPI	Agence Nationale chargée de la Promotion de l'Investissement
APC	Autorité Portuaire des Comores
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de partenariat économique
APSP	Association pour la Promotion du Secteur Privé
ADPE	Appui au Développement des Petites Entreprises
AIEB	Appui aux Initiatives Economiques de Base
ARI	Agence Régionale d'Investissement
BBC	Banque Centrale des Comores
BDC	Banque de développement des Comores
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BIC	Banque pour l'Industrie et le Commerce
BNPP	Banque Nationale de Paris et Pays Bas
BRED	Banque Régionale de Réescompte et de Dépôt
CCFC	Chambre de Commerce Franco-Comorienne
CCI	Centre de Commerce International
CCP	Comptes de Chèques Postaux
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CNE	Caisse Nationale d'Epargne
CNI	Commission Nationale des Investissements
COI	Commission de l'Océan Indien
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
DECVAS	Projet Développement des Cultures Vivrières et Appui Semencier
DGD	Direction générale des douanes
DNEAT	Direction Nationale de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire
DNTH	Direction Nationale du Tourisme et de l'Hotellerie
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EIM	Enquête intégrale auprès des ménages
EONIA	Euro Over Night Indexed Average
FNDPC	Forum National pour le Développement et la Politique Commerciale
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
FC	Franc Comorien
FIAS	Foreign Investment Advisory Service
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FSPC	Fédération du Secteur Privé Comorien
GAFTA	Greater Free Trade Arab Area
GMP	Good manufacturing Practices
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IBD	Impôt sur les bénéfices
IFD	Institution Financière Décentralisée
IDE	Investissement Direct Etranger
MIGA	Agence Multilatérale de Garantie des Investissements
MECK	Mutuelle d'Epargne et de Crédit ya Komor

MECTEPEF	Ministère de l'Economie, Commerce, Travail, Emploi et Promotion de l'Entreprenariat Féminin
MEMIA	Ministère de l'Energie, Mines, Industrie et Artisanat
MFBP	Ministère des Finances, du Budget et du Plan
MJFP	Ministère de la Justice et de la Fonction Publique
MPIMFCD	Ministère de la Promotion de l'Investissement, de la Micro-Finance et de la Coopération Décentralisée
MREC	Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération
NPF	Nation la plus favorisée
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
OMI	Organisation Maritime Internationale
OMPI	Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
OMT	Organisation Mondiale du Tourisme
OPACO	Syndicat patronal des Comores
OUA	Organisation de l'Union Africaine
PAC	Politique Agricole Commune
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PED	Pays en Développement
PEID	Petit Etat Insulaire en Développement
PIB	Produit intérieur brut
PPTE	Pays Pauvre Très Endetté
RA	Redevance Administrative
SADC	Southern African Development Community
SANDUK	Réseau IFD
SCRP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SFI	Société Financière Internationale (anglais : IFC)
SGP	Système généralisé de préférences
SH	Système Harmonisé
SNAC	Syndicat National des Agriculteurs Comoriens
SNPSF	Société Nationale des Postes et Services Financiers
SNPT	Société Nationale des Poste et Télécommunications
SPS	Sanitaires et phyto-sanitaires (normes...)
TC	Taxe de consommation
TEC	Tarif extérieur commun
TPE	Taux de protection effective
TPN	Taux de protection nominale
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TCR	Taxe de coopération régionale
TSA	Tout sauf les armes
TS	Taxe spécifique
TUI	Taxe unique d'importation
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCCIA	Union des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture
UD	Union douanière
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain
ZF	Zone franche
ZICC	Zone d'investissement commune du COMESA
ZLE	Zone de libre échange

1 euro est égal à 491, 96775 francs comoriens
1.000 francs comoriens sont égaux à 2,03265 euros

Résumé analytique

1. Contexte

Structure et performance de l'économie. Petit Etat Insulaire en Développement (PEID), les Comores avec un PIB par tête de 634 EU\$ en 2005 font partie des Pays les Moins Avancés (PMA). La population est de 600.000 habitants, dont les trois quarts vivent en milieu rural. L'agriculture contribue pour environ 40 % du PIB. Trois produits bruts et semi-finis d'origine semi agricole, -vanille, girofle et essence d'ylang ylang- génèrent plus de 90 % des recettes d'exportation. La production vivrière et l'élevage restent en deçà des besoins des populations de l'Archipel et les Comores sont importateurs nets de céréales, fruits et légumes ainsi que de produits animaux. Par contre, le pays est autosuffisant en protéines animales provenant de la pêche. Pendant les cinq dernières années, le commerce d'importation, dont une grande partie se situe dans l'informel, a littéralement explosé. Quant au secteur secondaire, il reste marginal (moins de 5% du PIB).

L'activité économique est atone, au mieux 3% par an sur les dix dernières années. Avec une croissance démographique de plus de 2% par an, la faiblesse des performances économiques ne permet pas de réduire la pauvreté. Les raisons de cette croissance anémique sont liées à l'interaction de plusieurs facteurs : d'une part l'instabilité politique récurrente et des problèmes systémiques de gouvernance et d'autre part à l'insularité, caractérisée par (i) l'étroitesse du marché, qui limite les économies d'échelle et le jeu de la concurrence, (ii) des coûts de transport très élevés avec les marchés extérieurs mais aussi entre les îles, (iii) des infrastructures et des services inadéquats par rapport aux exigences d'une économie moderne, (iv) une économie agraire caractérisée par des cultures de rente dont les prix mondiaux fluctuent fortement et rapidement, exposant le pays à des chocs extérieurs répétés, et (v) un secteur financier dont les activités de prêt sont orientées principalement vers des opérations à caractère commercial où le risque est peu élevé.

Depuis le début des années 2000, la balance des paiements a tendance à se dégrader avec un déficit commercial qui ne cesse de se creuser. Si les exportations ont été à l'origine du mouvement, -elles sont au tiers de ce qu'elles étaient en 2003-, les importations y ont également concouru avec un accroissement de près de 50% en quatre ans, soutenues par les transferts de fonds des travailleurs migrants. Du côté des exportations, l'impact du prix des biens exportés n'a pas été négligeable. Le prix de la vanille s'est effondré de 250 dollars² le kilo en 2004 à 25 dollars en 2005. Mais, les volumes exportés ont également leur part de responsabilité. Pour chacune des cultures de rente, l'Union des Comores est en effet en net retrait par rapport aux performances passées sans qu'aucun facteur exogène n'apporte une explication convaincante à cette situation. Le recul des exportations est donc lié au comportement du producteur comorien.

Contexte politique. Depuis l'indépendance en 1975, les Comores ont connu une histoire politique et institutionnelle agitée, marquée par plusieurs coups d'état. En 1997, l'île d'Anjouan a fait sécession et la sortie de crise n'a pu se faire que par la création de l'Union des Comores, qui accorde une très large autonomie aux trois îles. Elles disposent chacune d'une constitution, d'un gouvernement et d'un parlement. La nouvelle architecture a été approuvée par référendum en décembre 2001. Ce n'est toutefois qu'en 2005, que la loi organique sur le partage des compétences entre l'Union et les trois îles autonomes a finalement été adoptée. Toutefois, la mise en œuvre de la décentralisation financière a fait apparaître de nouveaux problèmes : les recettes qui devraient être partagées ne sont pas régulièrement versées au compte ouvert à la Banque Centrale des Comores (BCC). En outre, l'information entre les services financiers des îles et de l'Union circule mal, et avec beaucoup de retard, ce qui contribue à l'opacité du système. Chaque île trouve ainsi la possibilité de développer une gestion discrétionnaire, qui ne va pas nécessairement de pair avec le respect des dispositions de la loi organique et les mesures contenues dans la loi de finances de l'Union.

² Il a atteint brièvement 350 à 400 dollars le kg pendant cette année

Pauvreté et croissance. La pauvreté est un phénomène répandu dans l'archipel, bien que ses différentes manifestations soient souvent moins prononcées que dans la plupart des pays africains. Dans son rapport sur le développement humain de 2006, sur la base de l'indice de développement humain (IDH), qui atteint 0,556, le PNUD classe les Comores au 132ème rang sur les 177 pays pris en compte.

La pauvreté semble avoir baissé entre 1995 et 2004. En moyenne, entre les deux dates et sur les trois îles, les ratios de pauvreté des ménages comme des individus seraient passés de 47,3% à 36,9% et de 54,6% à 44,8%. Ce résultat peut paraître paradoxal puisque pendant la période, l'économie a stagné. Une explication plausible serait les transferts de fonds des migrants qui ont permis de subvenir aux besoins de base de la population, notamment dans l'île de la Grande Comore. En effet, les envois de fonds sont très inégalement répartis entre les îles, 95.400 de FC par tête pour la Grande Comore contre seulement 31.100 FC à Anjouan.

Les Comores sont l'un des pays d'Afrique où, en pourcentage du PIB, les transferts de fonds sont les plus élevés : en 2005, ils représentaient 18,5% du PIB³, un pourcentage bien supérieur aux exportations de biens et services et équivalent à trois fois le montant de l'aide internationale⁴. L'impact sur la croissance et la pauvreté est difficile à évaluer. D'une part, les transferts permettent de satisfaire les besoins les plus pressants de consommation courante et les dépenses de formation du capital humain, -éducation et santé ; d'autre part, l'impact sur l'offre de biens échangeables est plus difficile à discerner. Vu la baisse constante des volumes des cultures de rente, une hypothèse serait que pour un cours mondial donné, les producteurs cesseraient de cultiver. Ils arbitreraient ainsi en faveur de l'émigration ou de l'oisiveté contre le travail de la terre. Ce phénomène pourrait s'être conjugué avec des flux migratoires, plus importants ces dernières années qu'on ne le suggère habituellement. Dans ce cas, la main d'œuvre agricole manquerait pour soutenir le niveau de production des années 1990.

La stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté. En 2003, dans la perspective d'un accord avec le FMI pour l'établissement d'une FRPC, l'Union des Comores s'est dotée d'une Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté. Ce document a été ensuite actualisé pour être présentée à la Conférence des Partenaires au Développement réunie le 8 décembre 2005 à Maurice. Le statut de cette Stratégie est celui d'un DSRP-Intérimaire. Pour sa présentation à Maurice, la Stratégie a été déclinée en un Plan d'Action, 2006-2009, comprenant 35 programmes articulés en sept axes stratégiques.

En 2007, le Commissariat au Plan a lancé une revue approfondie de la Stratégie Intérimaire en vue de passer à la version finale. Les travaux de révision ont été toutefois freinés par l'absence d'un accord avec le FMI. Le Gouvernement prévoit à présent de poursuivre la finalisation du Document en 2008, à un rythme qui prendra en compte le dialogue en cours avec le FMI.

Lors de l'Atelier national de validation de l'EDIC, il a été agréé avec le Commissariat au Plan de poursuivre en 2008 le processus d'intégration de l'EDIC dans la Stratégie. Ce processus a en fait déjà commencé le mois dernier et il y a de nombreuses convergences de vue entre les deux documents. Les analyses et recommandations de l'EDIC contribueront aux travaux de finalisation de la Stratégie et donneront un contenu concret au rôle du secteur extérieur pour atteindre les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté.

Les actions prioritaires de l'EDIC pourront s'intégrer aux axes stratégiques 1, 2, 3 et 5 de la SCRP, qui visent respectivement à « créer les conditions d'un développement durable...par l'amélioration des finances publiques, l'amélioration de l'approvisionnement en énergie à faible coût et l'amélioration des infrastructures et des services économiques et de communication de base... » et à « relancer le secteur privé en mettant l'accent sur les secteurs porteurs,...sous-secteurs agricole, pêche, tourisme, communication et...le secteur financier⁵ », à « renforcer la gouvernance et la justice » et à « promouvoir l'éducation et la formation professionnelle ».

³ FMI, 2006b, page 3

⁴ FMI, 2006b, page 3 The rôle of remittances in the comorian economy

⁵ SCRP 2005, page 95 et suivantes

2. Défis

Dans sa Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, le Gouvernement affirme la volonté du pays de faire du commerce international un levier pour atteindre des objectifs de croissance d'au moins de 5% l'an et de réduction de moitié de la pauvreté monétaire. Ces objectifs peuvent paraître ambitieux par rapport aux performances passées de l'économie. Ils sont pourtant atteignables. Il faudra toutefois accorder une attention particulière aux quatre défis ci-après :

2.1 Restaurer la volonté de vivre ensemble

La loi organique de 2005 sur les compétences aurait dû permettre au pays de tourner la page et de concentrer son énergie et ses ressources sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Très vite cependant les dissensions entre les îles et le Gouvernement de l'Union ont repris mais en restant à un niveau gérables bien que dommageables pour la croissance. Toutefois, en juin 2007, un nouveau pas dans la discorde a été franchi lorsque l'île d'Anjouan a organisé des élections présidentielles dont la légitimité a été contestée par le Gouvernement de l'Union, déclenchant ainsi une grave crise politique et institutionnelle. Pour le futur du pays, il est essentiel qu'une solution politique durable soit trouvée rapidement à ce conflit.

2.2 Réussir des partenariats public-privé et revitaliser l'APD

Partenariats public-privé. L'administration est à la fois apathique et interventionniste. Quelque fois, les interventions du pouvoir politique s'effectuent hors d'un cadre de bonne gouvernance, de respect des lois nationales et internationales et des conventions signées par toutes les parties. La justice est faible ; elle est perçue sous influence du politique et entachée par la corruption. Cette situation se reflète sur le climat des affaires et la frilosité des investisseurs étrangers alors que le pays a un grand besoin d'IDE pour les apports de capitaux, la gestion et les transferts de techniques.

Reconstruire la relation avec les partenaires au développement. Le pays est tributaire de l'aide extérieure. L'aide publique au développement (APD), qui était de 165 dollars par tête au début des années 1990, était seulement de 28 dollars par tête en 2004. A condition qu'un accord soit signé avec le FMI, l'APD pourrait toutefois rebondir, si on en juge par les intentions de financement annoncées en décembre 2005 à la Conférence des Bailleurs de Fonds. Dans ce contexte, une nouvelle très positive est la réunion des bailleurs à Paris en novembre 2007 qui est parvenue à un accord pour l'annulation de la dette des Comores vis-à-vis de la BAD, une condition indispensable pour s'engager vers un programme avec le FMI. L'accord d'un programme avec le FMI sera adossé à une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance et permettra d'accéder à l'initiative PPTTE et à l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) qui sont la clé pour une réduction de la dette extérieure à un niveau soutenable. Cela sera aussi sans doute le point de passage obligé pour bénéficier de l'« Aide pour le Commerce » dont le principe a été approuvé à la Conférence Ministérielle de l'OMC qui s'est tenue en décembre 2005 à Hong Kong.

2.3 Accélérer le rythme des réformes économiques

Depuis 2001, les Comores sont éligibles à l'initiative PPTTE, cependant, en raison de la faiblesse et du manque de continuité des efforts d'assainissement des finances publiques, ils n'ont pu accéder à ce mécanisme d'allègement de la dette. En 2005, des progrès ont permis de passer sous un programme de référence avec le FMI (staff monitored program). Toutefois, la situation s'est de nouveau dégradée en 2006 et l'accord avec le FMI pour une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance a été reporté. De nouveaux efforts de rigueur laissaient entrevoir un accord avec le FMI dans le courant de 2007. En juillet de cette année, en raison des événements politiques d'Anjouan la conclusion de cet accord a de nouveau été repoussée.

2.4 Réduire le déficit courant.

Réduire le déficit courant sera un des enjeux importants des prochaines années. La mobilisation intervient dans un contexte de difficultés à trouver un relais d'exportation sur les

biens. Les Comores doivent s'attacher à redynamiser leur économie en jouant sur les multiples dimensions du commerce extérieur. Pour atteindre son objectif de réduction de la pauvreté, le pays doit développer les exportations de biens et services et parallèlement, tirer avantage de la protection naturelle, que confèrent la distance et l'insularité, pour développer des productions qui aujourd'hui sont importées. Le cas de productions maraîchères et fruitières vient à l'esprit puisque l'offre de production locale est en-deça du rythme de la demande interne et les prix ont augmenté considérablement.

3. Réformes prioritaires

3.1 Réformes relatives au commerce

Le taux d'ouverture des Comores, de 61,9% en 2006, est élevé. Il résulte d'une faible incitation à produire localement et des transferts de la diaspora qui soutiennent la consommation des produits importés. La couverture des importations par les exportations n'a jamais été aussi faible (7,4% en 2006). Dans ce contexte, le Gouvernement des Comores doit définir rapidement une politique commerciale compatible avec ses objectifs de développement.

3.1.1 La politique commerciale. Le seul instrument de politique commerciale actuellement utilisé est le tarif douanier. Les réformes récentes ont été conduites pour se rapprocher des objectifs du Tarif Extérieur Commun (TEC) du Comesa. Trois taux, 0%, 5% et 20%, ont été adoptés par la loi de finances 2007. La diminution des recettes fiscales a été compensée par l'extension de la Taxe de Consommation (TC) et des droits d'accises. Ces réformes avancent dans la bonne direction mais la structure tarifaire demeure incohérente pour faire du tarif un instrument rationnel d'incitation économique et de promotion du développement durable. Une structure tarifaire favorable aux activités de production implique la progressivité du tarif, les biens de consommation finale devant être plus taxés que les intrants et les biens d'équipement. Or, la progressivité est inversée dans la loi de finances de 2007. Il en résulte que les activités commerciales sont encouragées au détriment des activités de production. Le non respect de la progressivité ne peut garantir un taux de protection effective pour les industries comoriennes.

La loi de finances de 2007 a supprimé les taxes à l'exportation de 5% de la valeur FOB des cultures d'exportation. Elles ont toutefois été réintroduites par la loi de finances rectificative, suite à une décision unilatérale de l'île d'Anjouan d'appliquer cette taxation. Ce sont donc des considérations d'harmonisation de la fiscalité tarifaire entre les îles autonomes qui ont motivé les changements dans la loi de finances rectificative.

Les Comores bénéficient de différentes initiatives : le Système Généralisé de Préférence (SGP), l'accès privilégié au marché européen dans le cadre des accords UE-ACP et l'initiative *Tout Sauf les Armes* (TSA). L'initiative TSA n'a pas eu d'impact en raison de la concentration des exportations sur trois produits qui entraînent déjà en franchise de droits de douane. En raison de cette concentration, les règles sanitaires et phyto-sanitaires (SPS) n'affectent pas les exportations comoriennes. Toutefois une politique future de diversification des exportations, notamment dans les produits halieutiques, pourrait se heurter aux exigences des normes SPS.

3.1.2 L'adhésion à l'OMC. Les Comores ont introduit une demande d'adhésion en février 2007. Par cette adhésion, les Comores gagneront en stabilité et crédibilité. Ce sera aussi un facteur de bonne gouvernance. Il faudra toutefois prévoir des soutiens ponctuels d'assistance technique pour aider le gouvernement à effectuer les mises à niveau indispensables, constituer une capacité nationale d'analyse des politiques commerciales et engager le secteur privé à profiter des opportunités offertes par le système multilatéral du commerce.

3.1.3 L'intégration régionale. Les Comores ont adhéré en 2006 à la Zone de Libre Echange (ZLE) du Comesa. La ZLE aura, sans mesure compensatoire, des effets négatifs sur le niveau des recettes fiscales. Les réformes récentes du tarif comorien dont les taux sont dans les fourchettes basses du Comesa réduisent toutefois très largement les estimations antérieures des pertes de recettes fiscales. Sur un plan positif, la participation à l'UD obligera

les Comores à adopter un tarif progressif basé sur le degré d'ouvrison des produits. Quant à l'utilisation de la taxation « au forfait » des conteneurs de groupage et des valeurs de référence vieilles de plus de 10 ans, qui encouragent la recherche de rente et des décisions discrétionnaires, elles seront bannies et remplacées par la taxation *ad valorem* appliquée à la valeur de la transaction. La participation des Comores à l'UD est donc un moyen d'asseoir la politique commerciale dans la durée, d'en assurer une certaine stabilité et crédibilité et ainsi de rassurer les opérateurs économiques en « stabilisant » un des aspects importants du climat des affaires.

3.1.4 Facilitation du commerce. Parmi les mesures qui peuvent être prises rapidement, la mission recommande : (i) la rationalisation du circuit de dédouanement, ce qui réduira les duplications, les multiples visas et la retranscription manuelle de messages informatisés ; (ii) la mise en application de la Convention de Kyoto révisée, notamment l'admission sans inspection physique d'une part significative des marchandises ; (iii) l'adhésion à la convention FAL de l'OMI sur la facilitation du trafic international, de manière à initier la simplification des procédures et à consolider l'informatisation ; (iv) l'élaboration d'un nouveau fichier des valeurs de référence ; (v) la normalisation et la numérisation des avis d'arrivée des bateaux et amélioration de l'interface entre les systèmes d'information des différents opérateurs privés et publics ; (vi) l'adoption de la valeur transactionnelle et l'abandon de la taxation au forfait des conteneurs de groupage; (vii) la reprise de l'échange de données avec le Commissariat au Plan qui est responsable de la production des statistiques du commerce extérieur.

3.1.5 Appui aux institutions du commerce. Une politique commerciale rationnelle et cohérente avec son environnement national et régional ne pourra être efficace que si les institutions publiques et privées qui la soutiennent sont elles mêmes efficaces. C'est loin d'être le cas aux Comores. Il n'y a pas un point central où s'élabore la politique commerciale. Plusieurs ministères sont concernés et le leadership n'est pas clair. C'est notamment le cas au sein du MECTEPEF où est localisée la Direction du Commerce extérieur. Elle se voit dépossédée de certaines de ses attributions au profit de la Direction de l'Economie. Sa participation à la préparation de la loi de finances n'est pas institutionnalisée et varie suivant les années. En outre, bien que la politique commerciale soit sous la responsabilité du Gouvernement de l'Union, Anjouan a pris et continue à prendre des initiatives en matière de commerce international. L'EDIC recommande de renforcer la Direction du Commerce Extérieur, de revoir ses attributions et de clarifier le rôle et les fonctions des autres institutions intervenant dans la politique commerciale.

Le Gouvernement vient de prendre des décisions importantes concernant le soutien à l'investissement. Un ministère de l'investissement a été créé en mars 2007 et le nouveau Code des Investissements adopté. Ce dernier prévoit la création d'une agence chargée de la promotion de l'investissement (ANPI) qui comprendra un Guichet Unique. Le décret doit toutefois être encore pris. Ce renouvellement institutionnel vient après une longue période de négligence de l'investissement. Il semble cependant que le montage institutionnel proposé soit lourd. L'EDIC recommande de revoir les fonctions et relations entre les différentes institutions (Ministère chargé des investissements, la commission nationale des investissements et l'ANPI) et de simplifier les visas et autorisations. Vu la faiblesse des ressources de l'administration, elle propose d'élargir le mandat de l'ANPI de manière à couvrir également la promotion des exportations.

L'interface entre les secteurs public et privé est irrégulière et de qualité très variable. L'excellente initiative, prise il y a quelques années, d'établir un Forum National pour le Développement et la Politique Commerciale (FNDPC) n'a pas apporté les fruits escomptés en raison du manque de ressources pour assurer le fonctionnement du secrétariat. D'une manière générale, il n'y a pas de processus de consultation établis à l'intérieur desquels chacun connaîtrait ses responsabilités et où le secteur privé serait un véritable interlocuteur de l'administration. La perception de la mission du CI est l'absence d'un véritable partenariat entre l'Administration et le secteur privé. Les associations professionnelles ne sont pas représentatives de leurs membres et leurs services rendus ne répondent pas, ou peu à leurs besoins. Un renforcement de la Chambre de Commerce et des associations professionnelles et syndicales doit être poursuivi, à commencer par la poursuite de l'assistance au GIE de la Maison des Epices. Une assistance au FNDPC devrait être aussi envisagée.

3.1.6 Renforcer les infrastructures et la logistique. Des mesures doivent être prises pour rationaliser les systèmes de gestion des ports et aéroports. Il est possible de faire mieux avec les ressources existantes et de réduire les coûts de transaction du commerce international et inter-îles. C'est une priorité. Toutefois, quoi que l'on fasse, le port de Moroni continuera à être une source majeure d'inefficience et de surcoûts qui affectent le prix des biens vendus à la Grande Comore, et donc la pauvreté. En effet, le port de Moroni est complètement engorgé et ne peut pas accueillir des navires de capacité moyenne. Le tirant d'eau est faible et les navires et tankers doivent mouiller à l'extérieur du port. Le déchargement se fait par des barges qui font le va et vient entre le port et les navires. Cette opération peut prendre plusieurs jours et quelques fois plusieurs semaines. En outre, le port est ouvert aux vents dominants du nord et du sud et le risque pour les navires d'être drossés contre la digue est réel, d'où le refus de la plupart des compagnies internationales de desservir Moroni. Une mission technique du Koweït a visité récemment les installations portuaires et les propositions préliminaires vont de l'installation d'une digue flottante orientable à la construction d'un nouveau port.

3.2 Réformes pour accroître la compétitivité de l'économie

Dans une économie ouverte à la globalisation, l'Etat a un rôle essentiel à jouer à travers la dépense publique, le renforcement des cadres légaux et réglementaires, la diminution des coûts des facteurs et des biens de consommation intermédiaire et l'augmentation de la qualité des services publics marchands. L'intégration au marché mondial suppose que les obstacles internes soient réduits, tout au moins par rapport aux conditions prévalant dans les pays de la région. Il s'agit d'une obligation d'autant plus pressante que le taux de change du FC est fixe par rapport à l'Euro et donc ne peut être utilisé pour accroître la compétitivité extérieure de l'économie.

3.2.1 Restructurer et ré-équilibrer le budget. Les Comores doivent privilégier une politique d'amélioration de la situation des comptes publics. Le poids des salaires et traitements est de 54% en 2005, mais en fait ce pourcentage s'élève à 72% si on rapporte cette dépense aux seules recettes fiscales. C'est excessif. Une bonne gouvernance publique implique une redistribution de la masse budgétaire vers des missions économiques clairement définies. Certaines lignes budgétaires sont en décalage par rapport aux besoins. C'est le cas pour tout ce qui relève de l'insertion dans l'économie mondiale par l'élévation du niveau du capital humain. Il y a 62 lycées mais seulement deux écoles techniques. Le budget devrait être restructuré de manière à obtenir une composition à la dépense publique qui donnera plus de place à l'utilité sociale et à l'employabilité des ressources humaines. Le déséquilibre de la dépense conduit aussi à sacrifier des dépenses régaliennes, comme la justice, ou des programmes d'investissements qui pourraient engager les Comores sur la voie du redressement économique. Les 6 milliards de francs comoriens au titre de la dépense en capital ne représentent guère plus que 4,5% du PIB en 2005 sur un taux d'investissement global qui n'excède pas alors 9,5%. A cette faiblesse de l'investissement national correspondent des investissements directs étrangers (IDE) de faible ampleur, de l'ordre de 0,5% du PIB.

3.2.2 Réforme de la fiscalité. Le taux de pression fiscale est de l'ordre de 15,5%, un montant inférieur à la norme de convergence en zone franc, qui est de 17% minimum. Toutefois, la fiscalité directe sur les entreprises est relativement lourde. En particulier l'impôt sur le bénéfice (IBD) est de 50% pour la vingtaine d'entreprises qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions de FC. Ce pourcentage tombe à 35% pour les firmes dont le chiffre d'affaires se situe entre 20 à 500 millions de FC. Ces pourcentages sont en moyenne supérieurs à ceux des pays africains. En matière de fiscalité indirecte, le tarif est celui du Comesa mais environ la moitié des importations entre sous un régime d'exonération, ce qui représente un manque à gagner considérable.

La baisse des tarifs douaniers pour se mettre en conformité avec le tarif du Comesa s'est accompagnée de la Taxe de Consommation (TC) et d'accises sur de nombreux produits afin de compenser le manque à gagner. Ces mesures, qui se sont empilées au fil des lois de finances, ne constituent pas une stratégie de transition fiscale cohérente. Au contraire, la TC

grève le coût des biens d'équipements, des matières premières et des consommations intermédiaires. La déduction partielle, initialement introduite pour la TC perçue en douane, n'est pas appliquée. Contrairement à une TVA, qui modifie les seuls prix à la consommation, la TC affecte les coûts de production et est à l'origine de distorsions économiques en raison d'un effet de cascades.

A terme, le Gouvernement devra se mobiliser pour la mise en place de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Une TVA à taux unique est particulièrement favorable à la compétitivité des exportations de biens et de services. A travers son système d'imputation des taxes amont et l'assujettissement des exportations au taux zéro, elle permettra de purger les exportations de toute charge fiscale. Elle devrait achever l'évolution vers un impôt économiquement neutre et de bon rendement budgétaire, assis sur une large base susceptible de porter les recettes au niveau des enjeux du développement du pays. Par son effet favorable sur la compétitivité, l'application de la TVA devrait être favorable à un accroissement de l'emploi et donc à une réduction de la pauvreté.

Dans l'immédiat, le gouvernement devrait se prononcer sur l'intérêt d'une réforme en profondeur de la fiscalité. Il faudrait ré-évaluer le niveau de l'impôt sur les bénéfices, ramener les exonérations fiscales à un niveau raisonnable et entreprendre les études nécessaires qui permettront d'ici deux à trois ans d'adopter la TVA. La mise en place de la TVA n'est pas aisée et doit être préparée soigneusement. Elle a été toutefois adoptée par 136 pays, y compris la plupart des pays africains.

3.2.3 Compétitivité, prix des facteurs et consommations intermédiaires.

Le coût du travail. Dans le secteur de l'économie moderne, le niveau des salaires est bas, entre 50 et 80 euros par mois, largement inférieur au 560 euros du SMIC de Mayotte, mais toutefois nettement supérieur à ce qui peut être observé dans la région, notamment à Madagascar où les rémunérations sont à un plancher mensuel de l'ordre de 30 euros. Le travail comorien non qualifié est donc relativement cher. Son coût est renchéri par la faible productivité des travailleurs. Une politique de renforcement de la qualité de l'enseignement et son ouverture à tous, en particulier aux pauvres, est nécessaire. Des mesures devront aussi être prises pour assurer des opportunités de formation tout au long de la vie professionnelle.

Le coût du capital. Il y a une seule banque commerciale. La présence d'une structure faiblement concurrentielle peut concourir à un coût excédentaire des emprunts. Les taux d'intérêt sont trop élevés vu que les opérations financées sont pour la plupart faiblement risquées. Ce surcoût est renchéri par la spécificité de l'insularité d'un petit Etat. L'ouverture de lignes de crédit produit en effet des paiements d'intérêts débiteurs sur des périodes plus longues que dans des espaces économiques moins isolés.

L'électricité. La compétitivité de l'économie et sa capacité à renforcer sa base productive sont étroitement conditionnées par la fourniture des services publics marchands. Dans ce contexte, le prix de l'électricité mais aussi sa régularité et sa qualité sont des facteurs importants. Si le coût de l'électricité est un des plus chers d'Afrique, c'est en partie en raison de l'isolement géographique du pays et des coûts élevés des transports, du caractère thermique de l'énergie produite, mais c'est aussi en raison des problèmes de gestion publique dans un contexte fédéral. En outre, l'Etat est à la fois propriétaire et consommateur. Or, en tant que consommateur, il est défaillant sur au moins un tiers de ses factures. Il s'agit de problèmes de gouvernance publique qui doivent être résolus. Le Gouvernement est engagé dans une politique de libéralisation du secteur énergétique, ce qui devrait à terme contribuer à alléger la facture de l'électricité. Il serait aussi recommandable de chercher à développer le secteur des énergies renouvelables, notamment dans les régions isolées.

Les télécommunications. Le coût des télécommunications paraît relativement élevé par rapport aux autres pays de la sous-région, notamment Madagascar. Cette situation est due au fait que Comores Télécom a financé sur ses fonds propres le développement de ses infrastructures. La libéralisation du secteur se poursuit et le Gouvernement vient d'octroyer une licence de téléphonie à des intérêts privés koweïtiens, mettant ainsi fin au monopole public de Comores Télécom. La mission a été informée qu'une liaison avec le câble en fibre optique à haut débit qui court le long de la côte est-africaine serait prochainement établie.

Son coût serait financé par la coopération Chinoise. Une telle liaison permettra de diffuser la technologie internet à haut débit dans l'archipel, ce qui ouvrira la voie à des opportunités dans le domaine de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, notamment pour l'externalisation des processus d'affaires. Il s'agit typiquement d'applications d'arrière guichet⁶ (comptabilité, feuilles de paie, achats et ordre de paiements...) ou de guichet (centre d'appels pour le marketing, la promotion, la relation avec le client, le soutien technique...).

3.2.4 Compétitivité des prix et politique de change. L'évolution du taux de change effectif réel montre une évolution peu favorable à la dynamique de l'activité intérieure. En retenant une moyenne d'années pour une période de base, par exemple 1994-1997, une appréciation réelle de 20% à 25% apparaît selon que l'on se réfère à des partenaires d'exportation ou d'importation.

Selon les calculs de l'EDIC, le « mésalignement » du taux de change réel comorien était en 2003 de l'ordre de 5% à 10% selon la manière utilisée pour le calculer. Il est vraisemblable que le mésalignement ait depuis augmenté. Lors de la mission du FMI en 2006, la question de l'appréciation du taux de change effectif réel a été soulevée. Il a été reconnu que certes la compétitivité externe des Comores souffrait de l'appréciation de l'euro mais que par contre, le rattachement du FC à l'Euro constituait un facteur de stabilité important dans un univers politiquement perturbé.

3.2.5 La justice et le système judiciaire. L'effort de modernisation du système judiciaire accompli en 2004 et 2005 est louable. Cependant, la Cour de Cassation n'est toujours pas établie –pourtant essentielle pour le développement d'une jurisprudence- et une seule cour d'appel a été mise en place. Le nombre de magistrats est insuffisant compte tenu du volume d'affaires à traiter. Il en va de même du personnel des greffes. Par ailleurs, le manque de spécialisation et de formation influe négativement sur la qualité des décisions rendues et l'accumulation des dossiers dans les cabinets d'instruction favorise la partialité des juges. En l'absence de publication des décisions judiciaires, le système est relativement opaque et donc ouvert à l'arbitraire et à la corruption. La population, en particulier en milieu rural, recourt de préférence à la justice traditionnelle. Les efforts de modernisation doivent continuer mais se heurtent à la modicité des ressources allouées dans le budget national. La part relative de la justice dans le budget de l'Etat devrait être augmentée.

Trois systèmes de droit : -le droit coutumier, le droit islamique et le droit moderne issu du droit français ou du droit de l'OHADA- coexistent, quelques fois avec difficulté car les principes et les règles de ces droits peuvent être incompatibles. Le droit de l'OHADA n'a jamais été expliqué, en particulier au secteur privé, d'où sa faible utilisation. En outre, depuis l'avènement du système fédéral, des jurisprudences propres à chaque île se développent. Des mesures adéquates devraient être prises pour corriger les points soulevés ci-dessus.

Le cadre de régulation des investissements. Un nouveau Code des Investissements vient d'être entériné par le Parlement. Ses objectifs sont la création d'entreprises nouvelles, la création d'emplois, l'innovation et le développement des entreprises existantes et l'encouragement et la facilitation de la liberté d'entreprise. La couverture des secteurs d'activités éligibles est très large. Le traitement des entreprises nationales et des entreprises étrangères est semblable. En particulier, il n'y a pas de restriction pour l'investissement dans les secteurs bancaires et financiers, des secteurs « sensibles » dans beaucoup de pays.

Le Code prévoit deux régimes d'incitations (A et B) en fonction du montant des investissements, respectivement de 5 millions FC à 100 millions FC et plus de 100 millions. Les principales incitations sont la réduction de la Redevance Administrative Unique (RAU), l'exonération de la taxe sur le chiffre d'affaires, la déduction du montant des investissements consentis des bénéfices imposables. Suivant les régimes A et B, ces incitations sont respectivement valables pour une durée de sept et dix ans. Le Code prévoit aussi des

⁶ Arrière guichet : Back-office ; guichet : front office ; externalisation des processus d'affaires : Business Process Outsourcing

incitations pour les entreprises qui investissent en milieu rural. Les avantages sont ceux accordés aux régimes A et B mais la durée des exonérations est augmentée de deux ans.

Le système d'incitation proposé repose essentiellement sur des régimes dérogatoires (exonérations). Or, la tendance actuelle observée dans la plupart des pays est d'en réduire le nombre au minimum tout en rendant la fiscalité des affaires plus attractive, simple et transparente. Dans ce sens, des formes d'incitation, déjà expérimentées ailleurs, auraient pu être appliquées : amortissement accéléré (Madagascar), crédit d'impôts (certains pays de la SADC). En s'appliquant à toutes les entreprises (système de droit commun), ces règles simples et transparentes conforteraient la cohérence d'ensemble du système d'incitation et pourraient s'inscrire assez facilement dans la ZICC du Comesa lorsque celle-ci deviendra effective.

Le Code prévoit des garanties aux investisseurs. Toutefois, l'arbitrage CIRDI n'est pas mentionné alors que les Comores font partie de cette Convention. Par contre, la garantie au titre de la convention MIGA est prévue mais jusqu'à présent les Comores ne l'ont pas encore ratifiée alors qu'elle assure l'investissement contre le risque politique.

Vu les difficultés rencontrées pour opérationnaliser le précédent Code des Investissements, en raison des décrets et textes d'application qui n'ont jamais été pris, la mission recommande que l'adoption des décrets de mise en œuvre, notamment le décret organisant l'Agence Nationale de Promotion des Investissements (ANPI) et le Guichet Unique se fasse dans les meilleurs délais. Par ailleurs, sans plus tarder, les Comores devraient ratifier la Convention MIGA.

Environnement réglementaire. Il n'y a pas que la justice et la législation sur l'investissement qui façonnent le climat des affaires. A des degrés très variables, d'autres éléments contribuent à renforcer ou affaiblir l'attractivité d'un pays. Pour les Comores, la mission de l'EDIC s'est penchée en particulier sur trois secteurs -les marchés publics, la concurrence et le foncier- qui devraient être en priorité renforcés.

Marchés publics. La loi sur les marchés publics vient d'être adoptée. Elle reprend les principes universellement reconnus, tout en les adaptant à la situation du secteur privé comorien. Elle pêche toutefois par sa méconnaissance des nouveaux standards internationaux. Outre les marchés conclus à la suite d'un appel d'offre, le Code prévoit des procédures exceptionnelles qui ne sont pas définies, notamment pour les marchés de matières premières et de denrées cotées en bourse, les marchés de prestations intellectuelles et les marchés de transport et d'assurance. Quant aux appels d'offre internationaux, de nombreuses clauses manquent de clarté et de transparence. La loi prévoit la création d'une Agence de régulation des marchés publics, placée sous la tutelle de la présidence de l'Union, qui sera chargée d'assurer la régulation, le suivi et l'évaluation des marchés publics. Un soutien pourrait être donné par le CI à l'installation d'une telle agence.

Concurrence. Le code de commerce prévoit que « le commerce s'exerce selon le principe de la libre concurrence. Toutefois, certains secteurs pourront faire l'objet d'une réglementation spéciale et seront déterminés par décret ». Aucun décret n'est intervenu à ce jour. Cette lacune est aggravée par le fait qu'il n'y a pas de loi sur la concurrence. Selon des informations recueillies pendant la mission, des pratiques anti-concurrentielles existent qui contribuent à former des prix trop élevés. L'EDIC a proposé de revoir l'ensemble des dispositions réglementaires existantes relatives au fonctionnement des marchés, de préparer une politique nationale de la concurrence avec les opérateurs économiques et la société civile, de compléter le cadre juridique, si nécessaire par une loi sur la concurrence et de mettre en place un mécanisme de régulation des marchés.

Droit foncier et enregistrement des biens. Le droit foncier est régi à la fois par le droit moderne et par le droit coutumier. Ce dernier s'applique à l'héritage et il a valeur légale essentiellement dans le monde rural. C'est un système anti-économique car il consacre l'indivision et l'incessibilité des terrains. En l'absence de droits de propriété sûrs et intangibles, les exploitants agricoles sont peu enclins à investir dans la terre en travaux

d'irrigation, d'aménagements des sols ou de gestion de la jachère. Cette situation contribue de manière significative au maintien des rendements agricoles à des niveaux bas.

Le cadastre est dans un état déplorable : non informatisé, avec des moyens matériels et humains insuffisants. Il ne fournit pas d'information fiable. Les incertitudes qui en résultent font que les hypothèques ne constituent pas une sûreté réelle et sont dès lors peu utilisées. Le coût de l'immatriculation est prohibitif ; 12% en cas de vente de terrain. La refonte du cadastre et la diminution de l'immatriculation sont des priorités élevées d'un cadre incitatif pour la relance de l'économie.

3.2.6 Le secteur financier. Outre une banque privée généraliste, la BIC, il y a deux réseaux d'institutions financières décentralisées (IFD). Le taux de couverture du pays par des services bancaires est remarquable, en moyenne un guichet par 17 km². Le taux de bancarisation, défini comme le pourcentage d'adultes ayant un compte en banque serait supérieur à 50%, ce qui est très élevé en Afrique. Au fil des ans, les parts de marché des IFD ont augmenté au détriment de la BIC : elles détiennent aujourd'hui plus de 30% de la collecte des liquidités et elles assurent 35% des crédits à l'économie. En dépit de la densité du réseau bancaire, le système financier est peu développé : par exemple, le ratio de la quasi monnaie à la masse monétaire est de 0,28 contre 5,4 à Maurice et 2,1 aux Seychelles ; ou encore le ratio du crédit bancaire au PIB est de 6,7% contre 58% à Maurice et 15% aux Seychelles.

Le système financier souffre de dysfonctionnements, dus à des facteurs internes et à l'environnement qui est caractérisé par le marasme économique, la faiblesse du système judiciaire, l'incertitude politique, l'interventionnisme de l'administration, le manque de transparence et d'informations sur les entreprises. Brièvement le système se caractérise de la manière suivante : (i) Le quasi monopole de la BIC a conduit à l'adoption d'une politique d'argent cher. Les crédits sont orientés vers les opérations commerciales, de court terme et moins risquées que l'investissement industriel; (ii) les IFD ont en moyenne plus de 40% de créances douteuses; (iii) il n'y a pas de prêt à long terme ; en l'absence d'un cadastre et d'immatriculation des terrains, le prêt hypothécaire est sévèrement limité; (iv) les PME ont des difficultés pour accéder au crédit bancaire ; (v) l'ensemble du secteur est sur-liquide ; (vi) le taux de rémunération de l'épargne est un taux administré par la Banque Centrale et il se situe à un niveau inférieur à l'inflation; (vii) statutairement, la BCC doit exercer la supervision des IFD mais elle est mal équipée pour le faire ; (viii) la Banque de Développement des Comores (BDC) a repris ses activités, sur une base très modeste, en 2004.

En 2007, il y a eu toutefois quelques développements favorables : deux nouvelles banques, l'Eximbank Tanzania et une banque koweïtienne devraient faire leur entrée prochainement dans le système. Quant à la BDC, elle a signé en mai 2007 une convention avec l'AFD qui lui permettra de rentrer sur le marché. La Banque Centrale attend de ces ouvertures une augmentation des crédits à l'économie.

Pour que le système financier devienne un levier de la croissance, deux voies sont proposées par la mission : (i) la mise en place de politiques et d'instruments financiers destinés à améliorer le niveau de l'épargne et à accroître le financement du secteur productif, et (ii) la rationalisation du système financier de manière à réduire les coûts de fonctionnement tout en améliorant son efficacité.

3.2.6.1 Nouvelles politiques et nouveaux instruments. Le taux de rémunération de l'épargne devrait être laissé au marché. La BCC devrait laisser jouer la concurrence entre les banques (la BIC et les deux nouvelles banques), les IFD et la Caisse d'Epargne. Pour que les institutions financières soient incitées à participer activement à cette politique, encore faut-il qu'à leur tour, elles trouvent des utilisations rentables à ces ressources supplémentaires alors qu'elles sont déjà toutes sur-liquides. La solution pourrait consister en l'émission par le Trésor Public de titres négociables destinés à financer le budget d'investissement de l'Etat. De tels titres négociables pourraient aussi servir de garantie et favoriser l'apparition d'un marché inter-institutions financières.

Il faudrait aussi étendre les services offerts par le système financier, y compris l'adoption et la mise en place de mécanismes et arrangements institutionnels qui existent dans la plupart des

pays. Il s'agit notamment de la société de capital risque, la société de caution mutuelle et le crédit bail.

3.2.6.2 Rationalisation du système financier. Dans un premier temps, il s'agira d'assainir la situation financière des IFD, ce qui demandera probablement un appui financier et technique extérieur et ensuite il faudra renforcer leurs règles de fonctionnement, notamment le contrôle interne. Des moyens doivent être prévus pour exercer la fonction de contrôle et éviter que la décision soit laissée à la discrétion des caisses autonomes. On doit aussi s'interroger sur l'efficacité du système financier actuel et examiner si des rationalisations permettraient de réduire les coûts de fonctionnement tout en améliorant le niveau des services et la sécurité. L'examen des synergies possibles porterait sur des collaborations entre les institutions. Par exemple : (i) exploitation commune des services de Western Union, l'objectif étant d'une part, de rapprocher ses services des usagers et d'autre part, d'inciter à des versements sur des comptes, de préférence au règlement en monnaie fiduciaire ; (ii) La SNPSF offre des services de chèques postaux et participe à ce titre aux opérations de la Chambre de compensation. Ce n'est pas le cas des IFD, qui manquent d'instruments de paiement ; (iii) La SNPSF et les IFD pourraient étudier ensemble l'utilisation de nouveaux moyens de paiement électroniques, soit des systèmes de cartes à puces, soit le téléphone.

3.3 Réformes sectorielles

3.3.1 Les cultures de rente traditionnelles. Près de la moitié des exploitations agricoles des Comores ont une ou deux petites parcelles occupées par des cultures de rente. Ces cultures de rente sont cultivées en association avec du vivrier et quelques animaux au piquet. Elles constituent une source importante de revenus monétaires pour les populations pauvres. La Commission Européenne soutient ce secteur depuis le 6ème FED et plus récemment par les programmes STABEX et FLEX. L'objectif est de soutenir les efforts du Gouvernement à poursuivre des politiques de libéralisation et de désengagement de l'Etat des tâches opérationnelles.

Girofle. Les Comores sont bien positionnés sur le girofle, dont les superficies plantées ont augmenté. Le marché international est lié aux fluctuations de la production et de la consommation indonésienne. Le futur de ce produit est difficile à décrypter et la mission du CI ne recommande pas d'investir davantage dans cette culture. Une possibilité toutefois serait de transformer la matière première (essence de clous et de feuille) en vue de capter des niches de marché plus rémunératrices.

Ylang ylang. Les Comores sont toutefois toujours le premier producteur mondial (plus de 50% de la production) et les prix mondiaux sont de nouveau soutenus. Les opérateurs comoriens sont performants et la profession est en expansion. Les jeunes sont intéressés à participer aux différents métiers de cette culture. A la suite de la forte demande de ces dernières années, les opérateurs comoriens ont opté pour une dégradation du produit en diminuant la classification du produit de cinq à deux catégories : l'Extra et la qualité basse. En plus, il y a parfois des pratiques frauduleuses qui consistent à augmenter la quantité de la qualité Extra. Ce comportement est dangereux et pourrait avoir des conséquences négatives pour l'avenir de l'industrie. La substitution de produits de synthèse est possible et d'autres régions du monde, avec une écologie favorable à l'ylang ylang, pourraient essayer de se positionner sur ce marché.

La mission du CI préconise de renforcer l'organisation de la profession, de sensibiliser les acteurs et d'organiser un dialogue secteurs privé-public et de revenir aux cinq qualités, une classification qui différencierait la production comorienne de celle de Madagascar. Cette démarche ne présente pas de difficulté car les distillateurs continuent à produire l'huile essentielle d'ylang ylang suivant les cinq qualités.

Un problème qui affectera cette culture dans le futur est le déboisement dû à l'utilisation du bois de chauffe dans les alambics de distillation. Le prix du bois est resté relativement stable et n'incorpore pas ce phénomène dont les conséquences sur l'écosystème d'Anjouan sont déjà visibles. Il faudrait sans retard prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des alambics et, à moyen terme, passer à des combustibles fossiles ;

Vanille. Plus complexe est le cas de la vanille dont la production est aujourd'hui de 60 tonnes contre 150 à 200 tonnes il y a une quinzaine d'années. L'abandon des vanilleries et le manque de soin aux plantations ne s'expliquent pas par le prix. En effet, lors des années 2000-2004 qui ont vu l'envolée des prix, il n'y a pas eu de nouvelles plantations ou de rénovation de plantations existantes, comme cela a été le cas dans tous les autres pays concurrents.

Différentes préconisations ont été faites par la mission : (i) libéralisation du secteur vanille qui est toujours soumis à des interventions des pouvoirs publics, comme la fixation d'un prix plancher. Le prix plancher récompense, en fait, la basse qualité ; (ii) labellisation de la qualité Bourbon des Comores, qui permettra de différencier le produit comorien par rapport à Madagascar dont la production est annuellement de 1.500 tonnes/an de vanille Bourbon ; (iii) la labellisation comme instrument de différenciation peut aussi être renforcée par l'introduction des normes internationales de qualité, tant au niveau des processus de gestion que de la production, comme ISO 9000 et GMC ; (iv) positionnement sur des niches comme la vanille bio et le commerce équitable.

3.3.2 Le tourisme. Les Comores n'ont pas participé au développement touristique des îles de l'Océan Indien, qui ont vu le doublement des arrivées en 15 ans. Le tourisme balnéaire s'est effondré avec la fermeture de l'hôtel Galawa, la seule structure de grande capacité (220 chambres). Aujourd'hui, ce secteur est dominé par le tourisme affinitaire, c'est-à-dire des Comoriens qui rentrent au pays pour visiter la famille et les amis. Le tourisme a été identifié comme hautement prioritaire dans la SCRP. L'EDIC reconnaît le potentiel important de croissance du secteur, sa contribution à la balance des paiements, à la création d'emplois et de revenus et aux effets d'entraînements sur d'autres secteurs.

En 2007, le Gouvernement a signé deux conventions d'investissement avec des intérêts arabes du Golfe, respectivement 150 millions de dollars pour un projet de village touristique au Lac Salé et 70 millions de dollars pour la rénovation et l'agrandissement du complexe du Galawa. C'est un premier pas pour faire du tourisme un moteur du développement. Dans cette perspective, il est essentiel que le Gouvernement crée un cadre incitatif stable pour des partenariats public-privé pour construire et gérer de grandes infrastructures de tourisme. Simultanément, il faudra améliorer les liaisons aériennes et négocier des tarifs aériens, former la main d'œuvre comorienne, veiller à des synergies entre les grands projets et des micro-entreprises afin de développer un tissu économique et diminuer la pauvreté, renforcer le cadre institutionnel, préparer du matériel de promotion et entreprendre des actions auprès des opérateurs étrangers.

La mission du CI considère que la plus haute priorité devrait être de préparer une politique de développement du secteur et de renforcer le cadre légal et institutionnel pour développer des partenariats féconds entre l'administration et les investisseurs, tant nationaux qu'étrangers. Une feuille de route a été préparée de manière à entreprendre des actions qui pourront s'inscrire dans une démarche séquentielle.

3.3.3 Les pêches. On connaît très mal les ressources halieutiques. Une estimation de la FAO, déjà ancienne, les portait à 33.000 Tonnes/an. Comme la production par la pêche artisanale comorienne, à proximité des côtes, est de 16.000T/an, et la pêche par des bateaux européens serait de 6.000T/an, il y aurait un potentiel exploitable de manière durable de l'ordre de 11.000T/an. Le pays est presque auto-suffisant en produits halieutiques mais n'exporte pas. La SCRP prévoit de consolider la pêche artisanale et de développer une pêche semi-industrielle, qui permettra de développer les exportations. La mission reconnaît les difficultés pour développer un secteur exportateur et recommande de (i) mieux connaître la ressource ; (ii) continuer à développer la pêche artisanale et ouvrir un segment de pêche artisanale hauturière ; (iii) affréter une petite flotte de palangriers de dimension moyenne dont la production serait essentiellement destinée à l'exportation⁷ ; (iv) construire un port de pêche où les navires européens et ceux de la flotte affrétée pourront débarquer leurs prises ; (v)

⁷ Dans le cadre de sa coopération, le Gouvernement Iranien vient d'offrir 3 bateaux de pêche. Le Gouvernement envisage de créer une société d'économie mixte, avec une participation d'intérêts privés et publics. Ultérieurement, l'Etat rétrocédera ses parts aux firmes privées.

développer une chaîne du froid ainsi qu'un institut d'hygiène sanitaire, qui dans un premier temps travaillerait avec un institut européen afin de développer les protocoles qui pourront conduire à l'émission de certificat sanitaire pour l'exportation. Par la suite, l'homologation de l'institut comorien pourrait être faite par les autorités de l'UE ; (vi) apporter un soutien à l'organisation des circuits de commercialisation à l'intérieur de l'archipel ; et (vii) rechercher des partenariats pour développer une petite industrie de transformation et de conditionnement des produits.

3.3.4 Les produits vivriers, fruits et légumes. Il y a des possibilités limitées d'exportation de pommes de terre, tomates et oignons vers Mayotte. Le différentiel de prix est de l'ordre de 3 fois les prix de la Grande Comore et les droits d'entrée ne sont pas élevés. En outre les normes phytosanitaires qui doivent être satisfaites sont plus simples que celles appliquées en Europe. Outre l'organisation d'une filière pour l'exportation, l'homogénéité et la qualité des produits et la possibilité d'étendre la période de production, le problème principal est le transport. Les navires ne sont pas équipés pour transporter des fruits et légumes qui risquent d'être avariés avant même d'arriver à Mayotte et les avions ne prennent pas de fret pour Mayotte, en raison sans doute de l'absence de scanner pour le fret. Finalement, la demande ne serait pas très importante. Ce point reste à être vérifié. Le projet Prodivac de l'AFD suit ce dossier avec la SNAC.

Une proposition intéressante et plus facile à mettre en œuvre en termes de procédures administratives, normes SPS et transports internationaux serait de regagner des parts de marché aux Comores et de faire des efforts de substitution à l'importation de fruits et légumes. L'EDIC a montré la progression rapide des importations de ces produits et la forte hausse des prix locaux pour les fruits et légumes, plus rapide que celle des hydrocarbures. Le prix rémunérateur pour ces produits devrait agir comme une incitation sur les producteurs. Il y a une réelle possibilité à condition de structurer les producteurs et d'organiser les circuits de vente. Il est indispensable de diminuer le coût des transports locaux et inter-îles ainsi que les frais fixes de gestion et de commercialisation. L'examen des chaînes de valeurs a montré qu'il existait des marges d'actions considérables.

3.3.5 Les nouvelles technologies. Le marché offshore de l'externalisation des processus d'affaire (BPO : Business Process Outsourcing) est gigantesque et croît rapidement (4 milliards \$ en 2004 et 24 milliards \$ en 2007 selon CNN). Plusieurs plateformes de BPO existent déjà à Madagascar et à l'île Maurice. Ces entreprises ont développé des partenariats avec des firmes spécialisées dans la production de logiciels de gestion, comme SAP, Oracle ou IBM. Selon des informations recueillies pendant la mission du CI, un opérateur mauricien serait intéressé à ouvrir un centre d'appels (call center) à Moroni. La libéralisation en cours du marché des télécommunications et le projet de branchement prochain des Comores avec le câble sous marin de fibre optique qui loge la côte africaine constituent en effet un environnement favorable pour diminuer les prix des communications et augmenter leur qualité. Une étude devrait être engagée rapidement pour mieux connaître la demande internationale, identifier les niches de marchés, évaluer les possibilités de partenariats stratégiques avec les grands opérateurs de logiciel de gestion ainsi que l'offre des Comores dans ce secteur. L'objectif de cette étude serait de préparer un programme de développement pour positionner les Comores sur ce secteur très porteur.

4. Les apports de la diaspora au développement

Récemment, plusieurs projets se sont intéressés à la diaspora et au potentiel qu'elle représente en terme de développement. Il s'agit notamment du projet des initiatives de base du FIDA, le projet de co-développement de l'AFD et de discussions soutenues avec la chambre de commerce de la région PACA (France), pour mettre au point des moyens électroniques, qui permettraient des transferts de fonds rapides, sûrs et moins chers.

L'EDIC a constaté que le Gouvernement n'a pas encore adopté une politique concernant le rôle de la diaspora dans le développement. C'est une lacune qui devrait être comblée. Par ailleurs, l'analyse de la diaspora montre qu'il existe une très grande diversité de revenus. Les projets ci-dessus visent la tranche de migrants dont les revenus sont relativement limités. La mission de l'EDIC est d'avis qu'il existe un potentiel pour mobiliser des ressources pour des projets d'investissement auprès des migrants mieux nantis, à condition toutefois de présenter

des instruments financiers nouveaux, tels que la société de capital risque. Une participation à une société de capital risque gérée de manière professionnelle pourrait constituer un produit attractif. La proposition serait d'autant plus intéressante si la BDC avait un compartiment capital-risque, avec une participation technique et financière d'une organisation internationale.

Une autre possibilité serait de créer le cadre réglementaire pour la société de caution mutuelle. Ces sociétés pourraient être un véhicule pour accorder des prêts immobiliers. Il y aurait un double effet bénéfique : d'une part, les nombreuses maisons en cours de construction pourraient être terminées plus rapidement, ce qui diminuerait le risque de détérioration par les intempéries, et d'autre part à travers un fort accroissement de la demande pour les services d'artisans qualifiés, il y aurait des effets multiplicateurs dans l'économie.

La mission du CI recommande aussi l'adoption d'une politique nationale compréhensive en matière d'émigration, qui comprendrait également un dispositif pour faciliter le retour au pays et la ré-insertion dans l'économie nationale.

5. La mise en œuvre de l'EDIC

Une fois l'atelier national de validation réalisé, la mise en œuvre de l'EDIC commencera. Il faudra toutefois continuer à poursuivre le travail en cours d'intégration de la thématique commerce international et investissement dans la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Différentes avenues sont possibles : (i) la participation aux différents groupes de travail organisés sous l'égide du Commissariat au Plan qui est l'institution responsable du passage de la Stratégie Intérimaire de réduction de la pauvreté à la Stratégie Complète ; à l'heure actuelle, le calendrier pour finaliser la SCRP-Complète est lié à la conclusion d'un accord de programme avec le FMI. Dans l'hypothèse où la crise politique avec Anjouan trouve une solution, un tel accord avec le FMI pourrait avoir lieu avant l'été 2008, ce qui impliquerait la finalisation de la SCRP-Complète avant cette date butoir. Cela laisse environ cinq mois, ce qui est largement suffisant, d'autant plus que l'option fondamentale d'intégration dans l'économie mondiale est déjà retenue et que le Commissaire au Plan a demandé à ses fonctionnaires d'examiner les points de convergence entre les travaux préparatoires et l'EDIC ; (ii) l'établissement d'une forte liaison avec les OMD, notamment l'Objectif 8 et un travail de plaidoyer, (iii) la mise en place d'un système de Suivi et Evaluation qui permettra de documenter les apports du commerce à la croissance et à réduction de la pauvreté, (iv) la transformation des mesures prioritaires identifiées lors de l'EDIC en projets bien développés, avec des activités efficaces, un cadre institutionnel solide et un budget clairement défini; (v) l'engagement des bailleurs de fonds sensibilisés au commerce à des rencontres pour examiner ensemble comment les actions prioritaires peuvent être financées, prenant en compte les ressources nationales et celles apportées par le Cadre Intégré.

La matrice ci-après rassemble les mesures prioritaires discutées pendant la mission de l'EDIC. Ces mesures sont beaucoup trop nombreuses pour être mises en œuvre simultanément. Il faudra donc faire des choix stratégiques. A cet égard, un danger serait de focaliser trop étroitement le programme d'actions sur des actions directement liées au commerce. Au contraire, la démarche de l'EDIC a été d'identifier et de mettre en évidence les multiples obstacles et faiblesses, qui sont à l'origine du manque de compétitivité de l'économie. Il faudra donc établir des priorités, tenant compte des inter-relations existantes entre différentes mesures et surtout des relations causales, quelques fois diffuses mais néanmoins déterminantes pour le succès de l'intégration dans l'économie mondiale. Il faudra donc comprendre les causes profondes des difficultés actuelles et agir en conséquence. La solution sera sans doute de rechercher un équilibre entre des mesures urgentes et essentielles pour le développement du commerce et des mesures en amont, essentielles certes mais souvent oubliées lorsqu'on prépare un programme de renforcement commercial, comme par exemple la mise en place d'un cadastre, l'opérationnalisation de la Cour de cassation ou encore le renforcement des filières de formation technique et professionnelle.

Finalement, il faut aussi mentionner les défis liés au passage du Cadre Intégré au Cadre Intégré Renforcé (CIR). Ce dernier disposera de ressources financières très considérables

mais en raison même de leur importance, la gestion financière, le devoir de rendre des comptes et la capacité à utiliser les ressources de la manière la plus efficiente seront prises en compte lors des allocations de fonds par le Secrétariat Exécutif du CIR. Il faudra donc mettre en place sans tarder une structure efficiente de gestion, y compris le recrutement de personnel hautement qualifié et le développement d'un manuel de procédures administratives et financières afin d'assurer transparence et responsabilisation des acteurs.

Tableau 1 Résumé des actions prioritaires pour 2008

Le choix des actions les plus prioritaires a été fait lors de l'atelier de validation de l'EDIC, 13-14 décembre 2007. Quelques fois, plusieurs actions identifiées dans la matrice ci-après sont regroupées. En raison des limitations financières évidentes et de la capacité d'absorption, une nouvelle priorisation aura lieu en janvier 2008 par le FNDPC, notamment pour déterminer les actions qui seront présentées au Guichet 2 du Cadre Intégré.

Titre	Institutions	Observations
Politique commerciale et institutions du commerce et de l'investissement		
Etude d'impact de la substitution de la TC par la TVA et impact sur la compétitivité	Dir. Com/fin/ UCCIA	
Suppression de la taxe à l'exportation	Com/finance	
Reformulation du code des impôts	Fin	
Renforcement des différents services d'appui au commerce	Dir.com ; fonction publique	
Appui aux CCIA et organisations professionnelles	CCIA et org. Prof. Dir.com	
Opérationnalisation du Ministère de l'Investissement et de l'ANPI	Min. Invest. et opérateurs éco.	
Facilitation et amélioration des infrastructures		
Etude pour la construction d'un quai flottant orientable à Moroni et actualisation des études sur la construction d'un port en eau profonde à Ngazidja et à Mohéli	APC, Min. Transport et Plan, UCCIA	
Amélioration de la gestion des ports et renforcement de l'APC	Idem+douane,police	
Doter l'AIMPSI d'un scanner pour le fret et pour le pavillon présential (VIP) et améliorer l'accès à l'aérogare	Min. Transport, douane et service de sécurité	
Compétitivité		
Création d'un pôle de compétitivité dans le cadre d'un PPP pour le tourisme	Plan ; min. tourisme et technique	
Organiser les Etats Généraux de l'énergie	Plan, Min. Energie, Soc.	
Promouvoir l'enseignement technique et professionnel	Min.Education et techn.	UE
Justice et environnement réglementaire		
Opérationnaliser la Cour de Cassation et mise en place d'un Centre d'Arbitrage à l'UCCIA	Justice ; UCCIA	
Prendre les dispositions pour mettre en place le mécanisme de régulation des marchés publics		
Préparer un plan d'action pour le cadastre	Cadastre, min. justice, agri. Collectivités, soc. civile	Coop. France mission prochaine
Revoir le Code des Investissements, prendre les décrets d'application, mettre en place le Guichet Unique et signer la Convention MIGA	Min. Invest.	Regroupe plusieurs Actions
Services financiers		
Se doter de la société de capital risque et de cautionnement mutuel	Justice, Finance	
Assainissement et renforcement des mécanismes de contrôle des IFD	Finance, BCC, IFD	
Introduction de nouveaux moyens de paiement	idem	
Cultures de rente et secteur vivrier		

Développement de label de qualité pour l'Ylang et la vanille et lutte contre les pratiques frauduleuses par les professionnels de la branche (dotation en matériel du laboratoire)	Min. Agr. et Com. organisations professionnelles	
Formation des jeunes en vue de rajeunir les métiers de la vanille	Min. agri. et educ SNAC, organisations profess.	
Améliorer les distillateurs en remplaçant les appareils vétustes	Min. agric. IFD et BDC	
Réactiver les filières de production fruits, légumes et vivrier et regagner des parts de marché : (i) améliorer le transport maritime inter-îles, (ii) organisation des circuits de commercialisation, et (iii) identifier les potentialités, les besoins de renforcement des producteurs et donner un soutien technique	Min. agri, éco, com, associations profess.	FIDA, Predivac et SNAC sont déjà actifs
Pêche		
Affiner la connaissance des ressources halieutiques en vue d'une exploitation durable des ressources	Min. peche	Stratégie de la pêche en cours. Fin. UE
Mise en place de formations pour les pêches	Min. pêche, Educ., assoc. professionnelles	
Renforcer la sécurité en mer, communication et moyen d'intervention	Min. pêche, police et douane, organ. professionnelle	
Tourisme		
Actualiser la politique nationale du tourisme de manière à rationaliser les choix publics et à assurer des PPP durables entre les partenaires et l'Etat et entre l'Union et les îles autonomes	Dir. Tourisme, Dir. Com, représentants des îles et de l'Union ; Plan	
Mettre en place un mécanisme de coordination nationale du tourisme	Dir. Tourisme et tous les secteurs concernés, y compris opérateurs privés	
Répondre aux besoins de formation hôtelière et touristique. En année 1 et 2 formation à l'extérieur dans des écoles de la région, mise à niveau du personnel par des ateliers avec AT, renforcement des structures de formation existantes et mobilisation des ressources pour la création d'une école hôtelière et de restauration.	Dir. Tourisme, Gouvern. Grande Comore ; Dir. Com.	
Diaspora		
Développer une politique nationale et compréhensive de la diaspora	Mirex, fin, éco, Plan, assoc. Migrants, chambre franco-comorienne	Région PACA et co-dével. de la coop. française
Cibler des segments de la diaspora pour les inciter à investir dans des sociétés de capital risque	Finance, Com	idem
Cibler les membres de la diaspora ayant un projet de construction de maison et leur proposer le mécanisme de la société de cautionnement mutuel	Finance, Com	idem

Tableau 2 Matrice des actions prioritaires, 2008-2011

Objectifs	Mesures	Priorité	calendrier	Institutions responsables	Assistance possible
1. Assurer une plus grande stabilité macro-économique et accélérer la croissance					
Mesures macro-économiques	Réinstaurer la discipline budgétaire entre les îles, veiller à plus de transparence et à effectuer transferts de fonds au compte spécial à BCC	PM	2008-09	Finances, BCC, M.Fin. des îles	FMI
	Accélérer le rythme et la profondeur de l'assainissement budgétaire afin de signer un accord avec le FMI qui permettra l'établissement d'une FRPC et l'accès aux initiatives PPTE et IADM (NB : un programme d'apurement de la dette est en cours)	PM	2007-08	M. Finances,	FMI
	Améliorer la composition de la dépense publique en réduisant la part relative des salaires, en augmentant les dépenses à forte utilité sociale et économique, notamment les dépenses qui renforcent le capital humain et la justice, les investissements et les activités génératrices de revenus	Elevée	2007-08-09	Finances, budget, Minist. sectoriels	BM
	Etude globale sur la fiscalité ; part respective de la fiscalité directe et indirecte ; revue de la fiscalité des entreprises ; convergence avec le Comesa. Renforcement institutionnel pour la mise en œuvre des recommandations (NB : une étude sur la fiscalité a été réalisée par le FMI en 2005 qui pourra être actualisée et donnera une plateforme pour passer à la mise en place d'un plan d'action opérationnel)	Elevée	2008-11	Finances, Com	BM, FMI
Mesures transversales	Mettre en place un système de suivi et d'évaluation des performances du commerce et de l'investissement et études sur la compétitivité, prenant en compte les disparités régionales. Sélection d'indicateurs de progrès et d'impact et établissement d'une base étalonnée qui sera mise à jour annuellement. Ce système devrait être lié aux mécanismes nationaux de S et E de la SCRIP et permettra de mesurer les apports faits pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement	Très élevée	2008-11	Présidence, Plan, bailleurs de fonds, secteur privé et soc. civile	PNUD ; BM
	Organiser un cycle de séminaires de haut niveau pour les Ministres, Secrétaires d'Etat et hauts fonctionnaires sur des stratégies et techniques de management, comme la gestion axée sur les résultats, la formation et la gestion des partenariats public-privé, le soutien budgétaire direct ...	Très élevée	2008-11	Présidence, Fonction publique	PNUD, BM

2. Adopter une politique du commerce extérieur cohérente avec un développement pro-pauvre

Une politique cohérente et stable du commerce extérieur	Adoption d'une politique commerciale extérieure basée sur une insertion dynamique des Comores dans l'économie mondiale et qui permettra de réduire la pauvreté : adoption d'un tarif basé sur une classification des biens qui permettra d'introduire une progressivité des droits en fonction de l'ouvroison des produits et donc d'éliminer le biais actuel en faveur des activités commerciales ; suppression des taxes à l'exportation et sécurisation du rapatriement des devises ; suppression des exonérations des biens de consommation finale. Renforcer les taxes intérieures. Voir aussi ci-dessous les mesures d'intégration régionale, de facilitation du commerce ainsi que celles relatives à l'investissement. Le tout devrait former un ensemble cohérent.	Très élevée	2008-09	MECTEPEF, MFBB, Plan, UCCIA, OPACO	-1 AT est à la Dir.Com ; PNUD, OMC,CNUCE CCI :trade map et access market software
Contribution à la mise en œuvre de la réforme fiscale	Revoir la rationalité du régime d'exonération des droits à l'importation et réduire fortement les multiples exceptions	Très élevée	2007	Dir. Commerce, Douane et Fin. MIREX	
	Etudier l'impact économique de la TVA sur la compétitivité extérieure ; la TVA devrait se substituer à la taxe sur la consommation ; animer le débat avec le secteur privé, donner des formations ponctuelles, organiser des ateliers.	Très élevée	2008	MECTEPEF, MFBB, Plan	FMI et BM
	Mettre en œuvre les éléments relatifs au commerce extérieur de la politique de transition fiscale	Elevée	2008-11	MECTEPEF MFBB, Plan	BM, FMI
Intégration régionale et adhésion OMC	Opérationnaliser l'adhésion à la ZLE du Comesa : (i) introduction de la classification Comesa dans le système informatique des douanes, (ii) constitution d'un bureau de vérification de l'authenticité des certificats d'origine des Comores, (iii) création d'une section Comesa au sein de la Direction du Commerce, (iv) suivi de l'application des critères de convergence du Comesa	Très élevée	2007-08	Dir. Commerce et Douane M. Finance, Affaires Etrangères	Secrét. Comesa
	Mise en application de la valeur transactionnelle de l'OMC, abandon de la taxation au forfait des conteneurs de groupage (<i>accords du Comesa en cours de finalisation</i>) et actualisation du fichier des valeurs de référence	Très élevée	2007-2008	Douane	CNUCED OMD ; Comesa
	Réaliser un audit des différents accords commerciaux et définir une zone optimale d'intégration régionale en fonction des capacités du pays.	Moyenne	2009	Dir. Com., Plan, UCCIA, Finance,MREC	
	Renforcer les capacités des négociateurs et formation d'un comité national public-privé pour l'entrée à l'OMC, organiser une section chargée du suivi des	Très élevé	2008 -2011	Dir.com. M. Justice, Finances, Secteur privé	OMC, CNUCED, CCI

	accords de l'OMC au Min. de l'Economie et du Commerce ; mettre à niveau les cadres légaux et réglementaires en fonction des obligations découlant de l'adhésion à l'OMC ; préparation d'un mémoire sur la politique commerciale du pays (qui sera nécessaire dans la première étape des négociations pour l'accession) et demander AT de l'OMC				
	Adopter les décrets déjà préparés sur la propriété intellectuelle ; soutien institutionnel aux services chargés de la mise en œuvre ; renforcement de la lutte contre la contrefaçon	Elevée	2008-09	Dir. Industrie, Education, Justice, CPI	OMPI
	Etudier les alternatives pour assurer la participation aux travaux de l'OMC et définir les cibles prioritaires pour les Comores dans l'agenda des négociations en cours	Elevée	2009	MREC, Dir. Com.	OMC ; ACP
3. Renforcer les institutions relatives au commerce et à l'investissement					
Commerce	Clarifier le mandat et les responsabilités de la Direction du Commerce et mieux définir son rôle dans l'ensemble de la machinerie administrative	Très élevée	2007-2008	MECTEPEF	CCI/PNUD
	Restructurer la Dir. Com. suivant aires fonctionnelles et thématiques (OMC, intégration régionale, accords bilatéraux, SPS, règles d'origine...), programme de spécialisation des cadres et recrutement de spécialistes de formation universitaire	Très élevée	2007-08	MECTEPEF, Fonction publique	CCI/PNUD
	Création d'un « centre du commerce international » qui regrouperait dans un même bâtiment les différents services (commerce, douane...)	Moyenne	2009	MECTEPEF, Finance, Douane	
	Mettre en place une formation longue à l'étranger (6 mois à un an) d'agents de la Dir. Com et des Douanes et des formations courtes aux Comores pour renforcer les capacités de formulation et mise en oeuvre des politiques et pour participer aux négociations régionales	Très élevée	2008-2011	MECTEPEF, Plan MREC, MFBP, D.Com, Invest	Agences du CI
	Renforcement du Forum National de Développement et de la Politique Commerciale (FNDPC). Doter le secrétariat du FNDPC de ressources humaines et financières pour lui permettre de jouer son rôle ; revue du cadre légal établissant le FNDPC ; soutien pour préparer et mettre en œuvre un plan stratégique d'actions et un plan annuel d'opération ;	Elevée	2008	Dir. Commerce, secteur privé	CCI
Secteur privé	Appui aux chambres de Commerce et organisations professionnelles du secteur privé. Audit institutionnel des mandats et fonctions effectivement exercées, analyse des forces et faiblesses des CCIA et organisations professionnelles. Facilitation des discussions en cours avec l'administration ;	Très élevée	2008-2010	UCCIA et org. professionnelles	CCI ; PNUD et CNUCED Chambre de

	Préparation d'un plan de travail pour améliorer la représentativité et la capacité de réponse aux demandes des membres, ateliers de formation sur l'analyse des politiques commerciales et les négociations internationales ; établissement d'un site interactif comprenant par exemple les régimes d'importation et exportation, la législation nationale relative au commerce et à l'investissement et des information sur les taxes et importations.				Commerce Internationale
	Audit des besoins en matière de contrôle de qualité, des normes sanitaires et phyto-sanitaires et des normes en général, établissement d'une feuille de route pour la mise à niveau suivant les normes internationales et mise en œuvre (voir sections 7.4 et 8 ci-dessous)	Elevée	2008-2011	Ministères santé, Pêches et Agric. Dir. Commerce, secteur privé	Possible soutien de l'UE
Investissement	Opérationnaliser le Ministère de l'Investissement (affectation du personnel, organigramme, plan d'opération, décret établissant l'ANPI)	Très élevée	2008	F. Publique ; Invest.	BM-SFI CNUCED CCI
	Revoir de manière critique les mandats de l'Agence Nationale chargée de la Promotion de Investissement (ANPI) et de la Commission Nationale des Investissements ; assurer la cohérence entre les mandats, tenant compte des capacités de l'administration, des limitations budgétaires et des besoins effectifs de l'économie	Elevée	2008	Min. Investissement	idem
	Elargir le mandat de l'ANPI en ajoutant un volet relatif à la promotion des exportations (préparer une étude ; atelier de validation, actions de plaidoyer)	Elevée	2008	Min. Investissement et Economie (dir.Commerce) Opérateurs éco.	idem
4. Créer un environnement favorable aux affaires					
Faciliter l'investissement et le sécuriser	Simplifier l'octroi des demandes d'autorisations (exonérations) au titre du Code des Investissements ;Revoir le Code d'Investissement pour diminuer les occasions de négociation et les situations de rente en résultant ; Ratification de la Convention MIGA pour diminuer les risques politiques pour l'investissement ; Soutien à l'établissement du Guichet Unique à l'ANPI	Très élevée	2008	Min. Investissement, UCCIA	Banque Mondiale, CNUCED, CCI
	Adoption d'une Charte de Partenariat Public Privé (constitution groupe de réflexion ; activités de plaidoyer ; rédaction de la charte et endossement par le Gouvernement, importance d'un rôle pro-actif au plus haut niveau de l'Etat)	Elevée	2008	Présidence, Investissement, Commerce, Justice, secteur privé, nat. et international	CNUCED, CCI, PNUD
	Opérationnaliser le Fonds d'appui pour la garantie et l'assurance des investissements, l'emploi et les revenus	Elevée	2008	Min. Eco, Finance ; ce document a été préparé	Banque Mondiale, PNUD,

				par le Min. de l'Economie	bilatéraux
Enseignement professionnel et technique	Soutien financier et pédagogique pour le développement d'écoles professionnelles et techniques (pêche, agroalimentaire, hôtellerie et restauration, métiers artisanaux, mécanique, électricité, informatique). <i>Il faudra tenir compte qu'un accord pour l'élaboration d'une stratégie dans ce domaine vient signée avec l'UE.</i>	Très élevée	2008-2011	Finance, Education, Ministères techniques concernés, chambres de commerce et org. profes.	Bilatéraux, UE, FAO, BIT, région PACA
Marché du travail et législation	Mise à niveau du statut et avantages des travailleurs par rapport aux pays de la région ; opérationnaliser le doc. de politique nationale de l'emploi et de protection sociale ; moderniser le code du travail ; préparer une politique nationale de l'emploi ; orientation des jeunes	Elevée	2008	Min. du Travail et org. professionnelles.	BIT, PNUD, BM, UE
Mesures légales	Création de la société de capital risque et de la société de caution mutuelle (voir section 9 ci-après)	Très élevée	2008	Min. Investissement, BCCJustice	CNUCED
	Constitution d'une jurisprudence commerciale, valable dans toutes les îles de l'Union	Très élevée	2008-11	Justice	
	Etude de faisabilité et développement du cadre légal pour la constitution de zones franches d'exportation	Elevée	2008	Min. Investissement, Finance, UCCIA	BM, CCI CNUCED
Sécurisation de l'investissement	Préparer un plan d'action sur 4 ans pour établir un cadastre urbain et rural et l'informatiser et rendre obligatoire l'enregistrement des biens. Diminuer le coût de l'enregistrement. <i>Une mission de la coopération française est prévue prochainement pour l'évaluation des besoins en matière de cadastre. Voir section 7.4 ci-après.</i>	Très Elevée	2008-11	Cadastre, Justice	FAO, BM, UN/DESA
PME et micro-entreprises	Création à la Chambre de Commerce d'un programme de mise à niveau des PME (formation, autodiagnostic faiblesses et définition d'un projet pour améliorer la productivité et la compétitivité ; tutorat, voyages d'étude rencontres avec des exportateurs ...)	Très élevée	2008-2011	Min. Economie, Finance, PLAN, UCCIA	CCI
	Formation d'un partenariat public-privé pour soutenir des PME et des micro-entrepreneurs qui travailleront en synergie avec le développement des complexes touristiques balnéaires	Très élevée	2008-2011	Min. Investissement, Plan, ONG, opérateurs des complexes hôtelier, collectivités territoriales, ch. de commerce	PNUD, CCI
	Incitations pour les entreprises du secteur informel à passer au secteur formel, ce qui aura aussi pour résultat d'améliorer le fonctionnement des marchés et la concurrence : mesures d'accompagnement pour l'abandon de la taxation forfaitaire des conteneurs ; mise en pratique de l'obligation d'enregistrer les entreprises ; immatriculation obligatoire pour répondre à des appels d'offre ; l'introduction de la TVA ; mécanisme à établir de régulation de la concurrence <i>NB : voir Aide mémoire de la dernière mission fiscale du FMI</i>	Elevée	2008-2011	Min. économie, Finances, douanes, régies financières	CCI, CNUCED, PNUD, FMI

5. Améliorer les infrastructures, la logistique et la facilitation des échanges

Les ports	Evaluation de la chaîne logistique et préparation d'un plan d'action pour améliorer la gestion des ports de Moroni et Mutsamudu	Très élevée	2007-2008	APC avec UCCIA, douanes, Police et Gulf Com	CCI
	Améliorer la gouvernance des ports, réviser les décrets instituant l'APC afin d'augmenter son autonomie et réviser les conditions d'attribution des contrats de gestion et manutention et fixer des critères de performance clairs et vérifiables	Très élevée	2008-2009	Ministère des Transports, APC et secteur privé	CCI
	Sur la base des diverses propositions faites récemment, lancer une étude de pré-faisabilité pour améliorer la situation de Moroni. L'étude comprendrait : a) l'agrandissement du port actuel (extension de l'aire de stockage des conteneurs, décision concernant les installations pétrolières) et, b) un quai flottant et orientable pour accueillir des navires plus importants. A l'échéance de 15-20 ans, construction d'un port en eau profonde à Moroni et à Mohéli	Elevée	2008-2011	Ministère des Transport, Plan, APC	UE, BM Fonds Kowetien
	Rechercher une solution évolutive de renforcement des capacités avant de lancer le chantier d'un port en eau profonde	Moyen	2008	APC	
	Renforcer la sécurité du port, doter l'APC de moyen financiers appropriés (les redevances) pour s'occuper de la sécurité portuaire, acquérir des moyens maritimes d'intervention pour les douanes	Elevée	2009-10	Finances, Douanes, APC	OMI
	Dévier le fleuve se déversant dans le port de Mutsamudu et draguer le port	Elevée	2009-11	APC, Min. Transport	
	Achever la mise en conformité du port avec le code ISPS	Elevée		APC	OMI
L'aéroport	Renforcer la sécurité de l'aéroport international avec l'acquisition d'un scanner pour le fret et pour le pavillon présidentiel (VIP) et améliorer l'accès à nouvelle aérogare ; revoir les mandats des différents services de sécurité opérant à l'aéroport et éliminer les duplications ; choix d', formation sur la sécurité	Très élevée	2008	Douanes	Bilatéraux
	Poursuivre les négociations avec les compagnies aériennes et les Etats pour donner une cohérence régionale à la politique de libéralisation du ciel	Très élevée	2007-2011 (En cours)	M. Transport	
	Revoir et simplifier les procédures administratives, réduire les coûts d'escale, développer de nouveaux services pour assurer une meilleure interface avec les autres modes de transport, notamment routier	Très élevée	2008-09	AIMPSI, Transport, sect. privé	CCI

	Créer les conditions pour encourager l'avitaillement en carburant des avions	Moyenne	2008	Douanes, Energie	
Les routes	Organisation du transport routier par la structuration de la profession, formation des chauffeurs, mise au point d'instruments de travail, renforcement de la réglementation technique	Elevée	2008	M. transport, secteur privé, Justice	
	Mise en place d'un plan de réfection et modernisation des routes. Une priorité dictée par le tourisme serait la réfection de la route Moroni-Galawa- Lac Salé. <i>NB : une politique sectorielle est en cours d'élaboration sur des fonds FED.</i>	Elevée	2008-2010	Transport, Plann, Gvt Grande Comore,	
Renforcement des douanes et simplification des procédures	Refonte du code des douanes en fonction du code des douanes du Comesa et de la Convention de Kyoto révisée (<i>en cours</i>)	Très élevée	2008	Douanes	CNUCED, OMD
	Migration du système Sydonia 2.7 vers Sydonia ++ (<i>en cours de réalisation par CNUCED</i>)	PM	2007-2008	Douanes	En cours : CNUCED
	Elaboration d'un fichier des valeurs de référence, le numériser et l'adosser à Sydonia++	Très élevée	2008	Douanes, aff. économique, finance	CNUCED
	Evolution vers un contrôle ciblé des opérations commerciales. Le ciblage des contrôles doit reposer sur une analyse du risque.	Très élevée	2008	Douanes	FMI CNUCED
	Amélioration de l'utilisation des régimes douaniers. Les régimes douaniers suspensifs ne sont guère utilisés. Peu d'opérateurs disposent du régime de l'entrepôt douanier (stockage) et d'ouvroison sous douane.	Moyenne	2009, après harmonisat Comesa	Douanes, secteur privé, UCCIA	
	Transfert à l'UCCIA et aux CCIA régionales de la compétence de délivrance des certificats d'origine comorienne	Moyenne	2010	Douanes, UCCIA	
	Réactivation du système d'échange de données avec le Plan, chargé des statistiques du commerce extérieur. (échange électronique).	Elevée	2007	Douanes (sydonia) et Plan	
	Adhérer à la convention FAL de l'OMI sur la facilitation du trafic maritime	Elevée	2007-2008	M.transports	OMI
	Dématérialisation des procédures douanières et fiscales. Adoption d'une loi sur la transmission et l'authentification des données par voie électronique	Elevée	2008	Min. Transport, M. Justice, Parlement	
	Normalisation et numérisation de l'avis d'arrivée des navires.	Très élevée	2008	Douane, APC, services phyto.	
	Assurer l'interface entre les systèmes d'information des opérateurs et ceux de la douane, manutention portuaire et les services vét. et phyto-sanitaires par un subset du message standard (UNSM) pour le manifeste (CUSCAR)	Très élevée	2008	Douane	
	Renforcement de la profession d'agents maritimes-consignataires de navires.	Elevée	2008	Secteur privé	cci

6. Accroître la compétitivité					
Réduction des coûts des facteurs	Travail. (i) Améliorer la productivité du travail ainsi que les compétences de la main d'oeuvre. Au niveau scolaire, en fonction des besoins de l'économie, développer les filières professionnelles et techniques ; en cours de vie, assurer des opportunités de formation et encadrer l'apprentissage professionnel ; (ii) revue du marché du travail et de la législation du travail ; identification des facteurs d'incitation et de désincitation ; préparation de recommandations pour fluidifier le marché	Elevée	2008-2011	M. Education, MEMIA, Agric. et pêche, Tourisme, Justice et partenaires sociaux	UNESCO BIT Bilatéraux et multilatéraux
	Capital. Améliorer l'accès au crédit (voir ci-après services financiers, 9), en particulier pour le crédit d'investissement pour les PME/PMI et diminution du coût des emprunts				
Diminution des coûts et amélioration de la qualité des services publics	Electricité. Organiser des Etats Généraux de l'Energie pour revoir les alternatives et réformes à entreprendre (mesure préparatoire : faire une compilation et analyse critique des différentes études réalisées) ; <i>NB : la République Populaire de Chine vient d'accorder un don de 1,5 milliard FC pour les secteurs de l'eau et de l'énergie</i>	Très élevée	2008-09-10	Ma-Mwe, MEMIA, Fin.	BM
	Télécom et NTIC. (i) poursuivre la politique de libéralisation du secteur ;(ii) le branchement des Comores au câble de fibre optique sous marin à haute capacité sera financée par la Chine et permettra une diminution des coûts et l'accès à l'ADSL, (iii) développement progressif d'un programme de développement axé sur les nouvelles technologies de l'information et l'externalisation des processus commerciaux (Business Process Outsourcing), par exemple les centres d'appels, services de soutien technique, comptabilité et la facturation des achats, gestion financière et administrative du personnel....	Moyenne	2009-11	MTPTCT, Plan ; UCCIA ;	CCI, BM-SFI
Renforcement du cadre légal, juridiques et réglementaire	Opérationnalisation de la cour de cassation : elle est essentielle pour le développement d'une jurisprudence, et d'une cour d'appel à Anjouan ; ouverture de postes de magistrat et du greffe ; spécialisation de magistrat dans les questions financières et commerciales ; publication des décisions judiciaires afin de diminuer l'opacité et la corruption	Tres élevée	2008-11	M. Justice	
	Dissémination du droit de l'OHADA ; formation des magistrats et séminaires de sensibilisation du secteur privé	Elevée	2008-11	M. justice ; UCCIA ; université	OHADA
	Modernisation du droit et mise en cohérence des droits coutumier, islamique et moderne	Elevée	2008-11	M. Justice	
	Etablir un centre d'arbitrage à la Chambre de Commerce	Elevée	2009	UCCIA, Justice, commerce	CC europ.
Renforcement de la sécurité de	Proposer sans tarder les décrets d'application du nouveau code des investissements ; introduire le recours à la convention CIRDI ; organisation	Très élevée	2008	Min. Promotion Investissement,	BM-SFI

l'investissement	d'ateliers de sensibilisation et d'information du secteur privé sur le nouveau Code				
Réduction des obstacles à la concurrence	Etablir un groupe de référence secteur privé-secteur public pour évaluer le cadre réglementaire existant relatif au fonctionnement des marchés et à la concurrence ; préparer une politique nationale de la concurrence et si nécessaire élaborer un projet de loi ; lancer un programme de type plaidoyer pour expliquer les réformes proposées ; en fonction de la politique retenue, mettre en place un cadre institutionnel approprié, soit une autorité indépendante de la concurrence, soit une autorité administrative avec un ministère de tutelle	Très élevée	2008-2009	M. Finances, Justice, UCCIA	CNUCED
	Promulgation des décrets d'application du code des marchés publics qui vient d'être adopté. Appui à la création d'une agence de régulation des marchés publics	Très élevée	2008 et suivantes	M. Finances, UCCIA et org. professionnelles	CNUCED, BM-SFI
7. Consolider les parts de marché des exportations traditionnelles					
7.1 Consolidation des parts de marché Ylang-Ylang	Réinstaurer comme standard comorien le système de classification des huiles essentielles en cinq catégories, un outil de différenciation avec Madagascar et d'assurance de qualité. (travail avec les associations de producteurs et exportateurs pour policer la profession ; dialogue public-privé)	Très élevée	2007-2008	MECTEPEF, Agriculture, GIE Maison Epices	CCI, FAO
	Réprimer les pratiques frauduleuses qui permettent d'augmenter la densité pour passer à la qualité supérieure	Très élevée	2007-2008	idem	
	Améliorer le rendement des distillateurs en remplaçant les appareils vétustes (et diminution de la consommation de bois)	Elevée	2008	Agric. Industrie, GIE, banques	
	Sensibiliser les distillateurs au problème du déboisement d'Anjouan Préparer les distilleries à migrer vers les combustibles fossiles.	Moyenne	2008-2010	Agr. Industrie Environnement	
7.2 Statu quo pour la Girofle	Veiller à la qualité du produit et au développement du marché. Rechercher des possibilités de valeur ajoutée pour des marchés niches: huile essentielle de clous de girofle ou encore essence des feuilles	Moyenne	2008-2010	Agric.	CCI
7.3 Sauvegarde des acquis pour la Vanille	Introduire la labellisation « vanille Bourbon des Comores », basée sur la qualité du produit et des processus de gestion, ISO 9000 et Good Manufacturing Practices (GMP) et lancer une campagne de promotion	Très élevée	2007-2011	Agric ; industrie	CCI, FAO

	Commissionner une étude pour étudier les raisons de la désaffectation des producteurs et envisager des moyens pour rendre plus attractifs la culture et le conditionnement ; cette étude pourrait aussi faire des comparaisons avec la situation du girofle et des huiles essentielles d'ylang ylang. <i>NB : l'Autorité arabe pour l'investissement dans le secteur agricole a accordé un crédit de 2 milliard FC pour appuyer la filière vanille</i>	Très élevée	2007-2008	Plan ; agric. GIE	CCI, FAO, FIDA, PNUD
	Libéraliser le secteur (abolition du prix plancher) et encouragement au développement de produits nouveaux à base de vanille	Très élevée	2008	Agric, finance, GIE, Commerce	CCI
	Continuer le travail entrepris de production pour des niches bio et commerce équitable et revoir la politique des prix ; encouragement des jeunes à s'intéresser à cette culture	Elevée	2008-2011	Agric, GIE, SNAC	CCI, FAO, AFD
7.4 Mesures transversales	Développer des lignes de crédit pour l'achat d'équipement (alambics...)	Elevée	2008-2011	IFD, BDC	
	Développer une capacité de certification de la qualité des produits. Mise en œuvre d'un partenariat avec un institut européen réputé pour la certification	Très élevée	2008-2011	GIE, agric, industrie	CCI
	Développer une phase II de soutien au GIE Maison des Epices en réorientant les priorités sur le développement des sous-secteurs, la professionnalisation des associations et le dialogue entre associations professionnelles et le Gvt. <i>La phase actuelle est financée et mise en œuvre avec le soutien de l'UE</i>	Très élevée	2008-2010	GIE et associations professionnelles	UE
	Réforme du droit foncier, avec une attention particulière à la situation prévalente en zone rurale. Constitution de groupes de travail comprenant toutes les parties prenantes pour faire des propositions ; lancer un programme de plaidoyer pour la réforme foncière. <i>Voir section 4 ci-dessus.</i>	Très élevée	2008-11	m. Justice et agriculture ; associations d'agriculteurs et CCIA	FAO
8. Diversifier les exportations et créer de nouvelles opportunités					
8.1 Exploitation du potentiel important du tourisme	Actualiser et promouvoir la politique du tourisme qui permettra de rationaliser les choix publics ; prise de mesures pour assurer le développement et la stabilité de partenariats public privé ainsi que ceux entre l'Union et les îles autonomes	Très élevée	2007-2008	Dir. Tourisme, Plan, privés	OMT
	Définir l'image des Comores et une stratégie de « branding » de la destination Comores ; analyse des différents marchés, les stratégies commerciales et les mesures d'accompagnement de l'offre	Elevée	2008	Dir. Tourisme, éco tourisme Moheli ; privés	CNUCED
	Renforcer l'offre existante en développant les infrastructures balnéaires et en modernisant les structures hôtelières pour le tourisme d'affaire	Très élevée	2007-2011 (en cours)	Dir. Tourisme, Finance,	

	Lancer des appels d'offre pour sélectionner les opérateurs économiques qui mettront en œuvre la politique d'aménagement balnéaire du Gvt.	Elevée	2008-11	Dir. Tourisme, Finance, Invest.	
	Répondre aux besoins de formation hôtelière et touristique. En année 1 et 2, formation à l'extérieur dans des écoles de la région et mise à niveau du personnel dans les hôtels par des séminaires avec AT. Simultanément, création d'une école hôtelière et renforcement des structures de formation existantes, <i>comme par exemple le centre de formation hôtelière de Ngazidja.</i>	TRES Elevée	2008-10	Dir. Tourisme	Bilateral
	Etablir un partenariat public-privé pour promouvoir et soutenir des micro-projets de lutte contre la pauvreté en synergie avec les grands projets d'aménagement touristique. L'objectif sera d'apporter des activités de formation des futurs entrepreneurs, tutorat notamment en matière de gestion et de montage d'un dossier de constitution d'une PME ou TPE, facilitation de l'accès à une ligne de micro-crédit. Les secteurs concernés pourraient être : (i) production de fruits, légumes, petit élevage, pêche pour les hôtels, (ii) développement de l'artisanat d'art et de souvenirs pour les touristes, (iii) petits restaurants et cafés internet, (iv) guides touristiques et animateurs, (v) location de divers matériels de loisir : vélos, motos, chevaux, équipements de plongée,, (vi) cours de cuisine et initiation à la culture comorienne,... Dans la sélection des entrepreneurs, une attention particulière sera donnée à l'équilibre des genres.	Très élevée	2008-11	Tourisme, Plan	PNUD
	Développer l'impact économique du tourisme de visites familiales	Elevée	2008-11	Tourisme, Privés	
	Mettre en place progressivement et en fonction des développements du secteur, un accompagnement institutionnel (Ministère, Office National, Conseil Inter-ministériel du Tourisme). Etablissement du Conseil National du Tourisme qui rassemblera les principaux acteurs. Il sera suivi par la création d'un Office du Tourisme lorsque les flux touristiques augmenteront .	Elevée	2008-11 2008	Dir. Tourisme F. Publique	
8.2 Développement des Pêches	Affiner la connaissance de la ressource en vue d'une exploitation durable	Très élevée	2008-09	Dir. Pêche	FAO
	Renforcer la sécurité en mer, y compris dotation en moyen d'intervention	Elevée	2008-09	Dir. Pêche	UE
	Développer, une vision stratégique des différents types de pêche et leur rôle vis-à-vis de l'approvisionnement du marché national, et le secteur d'exportation	Très élevée	2008-09	Plan, pêche, Dir. Com., Privé,	FAO CNUCED
	Adopter des plans d'action sur les infrastructures à terre, points de débarquement, pavage des pistes ; chaîne du froid, circuits de commercialisation ; marketing, certification et contrôle de qualité, accès au crédit. <i>NB : l'Afrique du Sud a accordé un don de plus d'un milliard FC pour la construction de petits ports</i>	Très élevée	2009-10	Pêche, secteur privé, Fin, Plan	BM
	Renforcer la surveillance des pêches, en particulier par voie de moyens classiques d'intervention	Elevée	2009-10		COI, UE

	Adoption de mesures d'accompagnement commercial pour l'exportation : mise à niveau de la législation avec les normes internationales ; développement d'institutions d'hygiène sanitaires ; aménagement d'un port de débarquement de la pêche européenne, affrètement de palangriers et accord commercial pour l'exploitation. <i>NB : l'Iran vient d'offrir trois navires pour la pêche en haute mer</i>	Très élevée	2008-11	Pêche, Finance, Justice, Investissement, Plan	UE, BM
	Redéfinir les accords de pêches avec l'UE dans une optique de partenariat, par ex. accompagner les promoteurs comoriens pour la création d'une pêche semi-industrielle sous forme de joint venture ou encore la mise en place d'une autorité sanitaire compétente capable d'appliquer la nouvelle législation européenne sur l'hygiène.	Elevée	Processus 2008-2010	Pêche, Finance, Eco, Plan	UE, CNUCED, CCI
8.3 Produits vivriers, fruits et légumes	Réactiver le dynamisme des filières de production locale de produits alimentaires et les substituer à des biens importés (identifier les potentialités, structurer les producteurs, obtenir un soutien technique si approprié, et organiser les chaînes de commercialisation ; négocier l'amélioration des conditions de transport sur les liaisons inter-îles,)	Très élevée	2008-10	Agric. Projets FIDA et Predivac, SNAC	FAO
	Explorer la niche d'exportation de tomate, oignon et pomme de terre sur Mayotte. <i>Le projet Predivac est déjà actif sur ce secteur.</i>	Elevée	2007-10	Agric. S. privé ; Predivac/SNAC	En cours : AFD
	Lancer une étude économique et de marketing sur les huiles essentielles et épices identifiées lors de précédents projets (cardamome, cannelle, poivre, géranium....) afin de mieux comprendre pourquoi elles n'ont jamais été suivies	Elevée	2008 ou 2009	Min. Agriculture et Economie (Direc.Commerce)	CCI
	Organiser une étude de marché sur la demande des fruits frais et si approprié, mettre en place un projet pilote pour tester les produits comoriens, l'intérêt des producteurs et la demande	Elevée	2008-2011	Min. Agriculture et Economie	CCI AFD
8.4 Industries créatrices et NTCI	Soutien aux arts de l'artisanat et du folklore comorien	Elevée	2008-2010	CNAC	CCI,CNUD, AFD,COI
	Développement d'un programme « d'externalisation des processus d'affaires »,Etude de la demande internationale et expérience pays voisins ; gouvernance du secteur ; soutien aux investisseurs ; renforcement des formations ; partenariats stratégiques avec des sociétés de logiciel, par ex. SAP, Cap Gémini, Oracle, IBM	Elevé	2009-2011	Dir. Com ; CCIA, Institut nouvelles technologies, Min.Investissement, ANPI, Plan	CNUCED, CCI
9. Améliorer les services bancaires et financiers					
Un cadre incitatif et	introduire de nouveaux instruments de paiement interne aux IFD (chèque) et	Très	2008	BCC	FMI

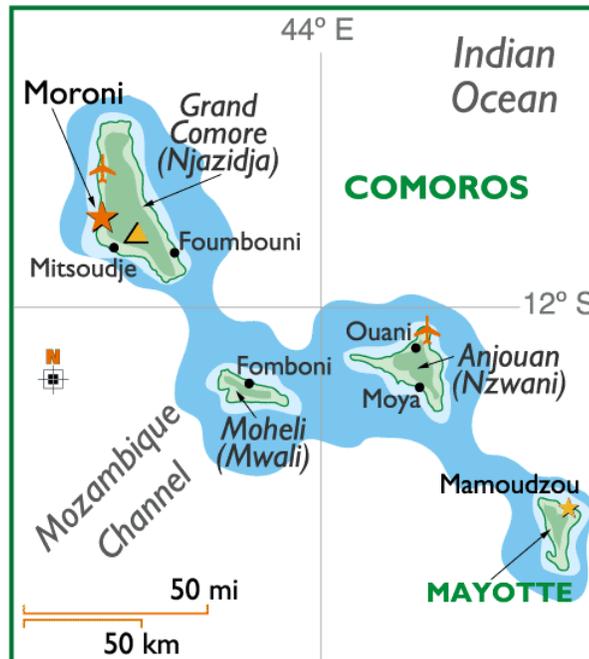
modernisé pour l'épargne	pour les institutions bancaires	élevée			
	A moyen terme et en fonction de l'amélioration du climat économique et de la confiance dans les finances publiques, permettre au Trésor Public d'émettre des titres négociables que les banques pourront acheter et qui financeront le programme d'investissement public.	Elevée	2008-2011	BCC ; Finances	FMI, BM
Introduction de nouveaux mécanismes	Etablir les bases légales pour la création d'une société de capital risque et soutien à la mise en place d'un tel établissement ; idem société de caution mutuelle et crédit-bail	Très élevée	2008-09	BCC ; Justice, BDC, ch. de commerce	FMI, BM, UE
	Lancer une étude de faisabilité sur le système de crédit bail, formes et modalités de mise en œuvre, aspects fiscaux et juridiques.	Elevée	2008	BCC	
Rationalisation du système financier	Introduire la concurrence entre les établissements bancaires, ce qui devrait améliorer les services bancaires et ultérieurement diminuer le coût du crédit	En cours	2007-08-09	BCC et nouvelles banques	FMI
	Assainir les IFD, revoir leurs obligations déclaratives et poursuivre un programme de renforcement des règles de fonctionnement, des obligations de contrôle interne et des capacités de supervision ;	Très élevée	2008	BCC et IFD	FMI
	Mise en place d'une Centrale de risques	Elevée	2008	BCC	
	Rechercher des synergies à l'intérieur du système, par ex. : (i) exploitation commune des services de Western Union, (ii) opérations de compensation de la chambre de compensation, (iii) utilisation de nouveaux moyens de transfert de fonds, la carte à puce ou le téléphone.	Elevée	2008-09	BCC, Western Union, IFD, BIC	CNUCED, BM, ITC, region PACA
10. Mieux utiliser le potentiel de la diaspora pour le développement national					
Adoption d'une politique nationale	Développer une politique nationale couvrant tous les aspects de la migration, tant pour le départ que pour le retour au pays (concept des migrations circulaires) ; structurer les contacts avec la diaspora (création de deux centres d'information), rechercher des effets de levier en terme d'investissement mais aussi de réseautage et de compétence ; développer des objectifs d'accueil avec les pays amis, définir les droits des migrants (vote, représentation au parlement, facilitation de la participation à la vie nationale par les Ambassades comoriennes) ; bureau d'information pour faciliter l'insertion économique des migrants qui reviennent au pays. <i>NB : projet co-développement avec la coopération française et intervention de la région PACA dans l'île de la Grande Comore</i>	Très élevée	2008-09	Min. Affaires Etrangères, Finances, Plan, Economie	PNUD, bilatéraux
Utilisation des effets	Cibler le segment le mieux nanti de la diaspora pour des actions d'information	Très	2008-11	BCC, BDC,	FMI, BM, CNUCED

de levier	et pour mobiliser des ressources pour participer à une société de capital risque	élevée			
	<p>Etablir un partenariat public privé pour soutenir les efforts d'investissement immobilier de la diaspora. L'approche devra être multi-fonctionnelle : (i) promotion auprès de la diaspora d'instruments financiers comme la société de caution mutuelle, qui permettront d'accéder à des fonds pour la réalisation d'un projet immobilier ; (ii) conseil vis-à-vis de la société de caution mutuelle, (iii) sélection d'artisans et métiers de la construction qui signeront une charte de qualité et actions de renforcement des capacités techniques et de gestion (préparer devis...) ; (iv) surveillance et réception des travaux en l'absence du propriétaire ; (v) soutien au développement de services spécialisés connexes (notariat, assurance, architecte, métreaux, comptable....)</p>	Très élevée	2008-11	BCC, BDC, banque commerciale et IFD	BM, PNUD, CNUCED, ILO, UNIDO

Chapitre 1 Environnement économique, croissance et pauvreté

1.1 Généralités

Géographie. L'archipel des Comores occupe une position stratégique pour la sécurité maritime à l'entrée nord du Canal du Mozambique, entre l'Afrique orientale et le nord-ouest de Madagascar. Il comprend quatre îles principales, d'origine volcanique, présentant des sommets élevés et très arrosés par des pluies fréquentes: *Ngazidja* (Grande Comore), *Ndzuwani* (Anjouan), *Mwali* (Mohéli) et *Maoré* (Mayotte) dont la superficie couvre une superficie totale de 2.237 km². La souveraineté de l'Union des Comores⁸ s'exerce de fait seulement sur la Grande Comore, Anjouan et Mohéli. Les analyses et informations contenues dans ce document portent sur ces trois dernières îles.



Population. La population de l'Union des Comores a été estimée à environ 600.000 habitants en 2005. Elle s'accroît de 2,1% par an. Selon le RGPH de 2003, la répartition de la population suivant les îles était de 6,2% pour Mohéli, 42,4% pour Anjouan et 51,4% pour la Grande Comore. La densité de la population est élevée, 309 hab/km². Dans l'île d'Anjouan, la pression humaine sur les terres est la plus forte, 575 hab/km², avec un pic de plus de 1000 Hab/km² dans la région de Nyumakele. La population est encore largement rurale (72,1%) mais le taux de croissance des zones urbanisées est rapide, plus de 5% par an. Les villes principales sont Moroni (50.000 habitants), Mutsamudu (35.000). Quelques 200.000 à 300.000 Comoriens⁹ vivent à l'étranger, dont un grand nombre résidant en France métropolitaine, à Mayotte, à La Réunion et à Madagascar.

1.2 Le contexte politique.

Depuis leur accession à l'indépendance le 6 juillet 1975, les Comores ont connu une histoire agitée, marquée par plusieurs coups d'état et tentatives de prise du pouvoir par la force. C'est en 1997 que les crises politiques atteignent leur paroxysme avec la sécession de l'île d'Anjouan, qui a menacé l'existence même des Comores en tant qu'Etat nation. Avec l'appui de la communauté internationale, un processus de réconciliation nationale a été amorcé avec la signature des accords de Fomboni en février 2001 et en décembre de la même année, le pays a approuvé par référendum une nouvelle constitution créant l'Union des Comores. L'Union et chacune des trois îles –Grande Comore, Anjouan et Mohéli- ont leur constitution, leur parlement, leur Président et leur Gouvernement.

Ce n'est toutefois qu'en février 2005, après bien des tensions politiques, que les lois organiques sur le partage des compétences entre l'Union et les îles autonomes ont finalement

⁸ Lors de l'indépendance en 1975, Mayotte est restée sous administration française.

⁹ Il n'y a pas de chiffres précis sur la diaspora comorienne

été adoptées. Dans ce processus, la décentralisation fiscale a été considérée comme l'un des piliers de la réconciliation nationale. Ainsi, certaines recettes sont perçues directement par les îles autonomes sur leur compte propre ouvert à la BCC¹⁰ tandis que d'autres sont à partager entre l'Union et les îles autonomes. Elles sont versées sur un compte spécial ouvert à la Banque Centrale suivant une clé de répartition qui définit le partage : 37,5 % de ces recettes sont destinées à l'Union, 27,4 % à Ngazidja, 25,7 % à Anjouan et 9,4 % à Mohéli.

Ce dispositif a toutefois provoqué des tensions récurrentes entre l'Union et l'île autonome d'Anjouan qui ne reverserait pas la totalité des recettes douanières sur le compte spécial. Cette situation perdure encore aujourd'hui. Par ailleurs, un manque d'information entre les services financiers des différentes entités et des retards multiples dans les versements des îles autonomes contribuent à l'opacité du système et aux difficultés de gestion financière de l'Union.

En 2007, les conflits financiers ont débordé sur la sphère politique à l'occasion des élections présidentielles, prévues constitutionnellement, dans les trois îles autonomes. Des violences ont éclaté à Anjouan et les bâtiments du Siège de l'Union ont été détruits. Le 10 juin 2007, à la suite d'élections dont la tenue et la validité ont été contestées par l'Union et l'Union Africaine, le Président d'Anjouan a été réélu. Un bras de fer s'est alors engagé entre les parties et les autorités de l'Union ont demandé à l'Union Africaine d'intervenir militairement, si nécessaire, pour rétablir l'ordre. A ce jour, il est impossible de faire un pronostic fiable sur l'issue de cette nouvelle crise.

1.3 Secteur réel de l'économie et importance de la pauvreté

Depuis de nombreuses années, l'économie des Comores est confrontée à une croissance économique lente. Selon le dernier *Rapport sur le développement dans le monde*, au taux de change courant, le revenu *per capita* se situe à 640 dollars, un montant supérieur toutefois à celui de beaucoup de pays africains au sud du Sahara. Le taux d'investissement intérieur brut est très faible : alors qu'en 1980, il s'établissait à plus de 30% du PIB, il est passé sous la barre des 20% pendant les années 1990, pour se stabiliser aux alentours de 10% pour la période 2004-2005. L'investissement étranger est sans relation avec les potentialités du pays, notamment dans les secteurs de la pêche et du tourisme.

Sur le front des prix, le niveau de l'inflation tend à être légèrement supérieur à celui observé dans les autres pays de la zone franc, généralement au dessus de la cible normative de 3% retenue par la Banque centrale et le Gouvernement.

L'activité économique est atone, au mieux 3% sur les dix dernières années. La croissance de 2006, initialement projetée à 3,3%, a été revue en baisse et ne devrait pas dépasser 1,2%. Il est difficile de décomposer cette croissance pour en distinguer les véritables moteurs. Le rapport annuel de la Banque centrale fait état de performances sensiblement égales entre tous les secteurs sur la période 2003-2005.

L'économie est caractérisée par la prédominance des activités de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage, qui représentent, de manière consolidée, un peu plus de 40% du PIB. Les cultures vivrières pèsent 47% dans le PIB du secteur primaire contre 13% pour les cultures de rente, essentiellement la vanille, le girofle et l'ylang ylang. Ces cultures représentent plus de 90 pourcent des exportations du pays. La conjoncture économique récente a été marquée par l'effondrement des cours mondiaux de la vanille, une demande extérieure soutenue du girofle et une augmentation de la production d'ylang-ylang.

¹⁰ L'article 3 de la loi de finances les précise.

L'agriculture est caractérisée par des techniques qui ont peu évolué au cours des trente dernières années et la quasi-absence d'intrants de production. L'exploitation agricole est familiale, de petite taille, souvent inférieure à un hectare, témoignage de la forte pression humaine sur les sols. Sur une même exploitation, on trouve généralement des cultures vivrières et de rente, ainsi que quelques animaux. Les rendements sont faibles, en partie sans doute en raison de l'incertitude juridique engendrée par l'existence de droits fonciers concurrents –coutumier, islamique et moderne- qui freinent l'investissement et la mise en valeur. Dans de nombreuses régions, les terres sont ravonnées par l'érosion et il y a une forte déforestation, en particulier sur l'île d'Anjouan.

Il existe une spécialisation agricole *de facto* entre les îles : la Grande Comore est la source principale de la vanille produite dans l'archipel tandis qu'Anjouan domine largement la production d'ylang ylang et de girofle. Au cours des 20 dernières années, les superficies consacrées aux vanilliers ont fortement diminué ainsi que la production de vanille; la baisse du volume de production d'essence d'ylang ylang est nettement moins accentuée, un produit pour lequel les Comores sont toujours le premier producteur au monde. Cette production demeure cependant entravée par la vétusté des installations de distillation et la concurrence des essences synthétiques.

La production vivrière et l'élevage restent en deçà des besoins des populations de l'Archipel et les Comores sont des importateurs nets de céréales, fruits et légumes ainsi que des produits animaux. L'agriculture vivrière bénéficie de quelques programmes internationaux bilatéraux (AFD) et multilatéraux. Un Fonds d'Appui aux Cultures Vivrières a été mis en place, qui permet aux acteurs de la filière d'obtenir des crédits par l'intermédiaire des institutions de micro-finance. La filière de la banane a été l'une des principales bénéficiaires de ces ressources dont le volume de la production peine cependant à progresser à hauteur d'une demande locale soutenue. La « maladie des cocotiers » affecte depuis plusieurs années les résultats de cette culture. En outre les cocotiers sont vieux et les rendements sont faibles. Dans le domaine de l'élevage, en 2003, une épizootie a décimé la moitié du cheptel des ruminants en deux ans. Dans les dernières années, les difficultés inhérentes à des coûts de production élevés et à la forte concurrence des produits surgelés importés ont, par ailleurs, entraîné des performances très médiocres de la filière avicole tandis que le secteur des caprins et des ovins a, au contraire, affiché des progressions en volume très satisfaisantes en comparaison des niveaux observés sur les années 2000 et 2001.

La pêche contribue pour sa part à l'emploi de 6% de la population active sous forme d'emplois directs et indirects. Pendant les deux dernières décennies, le secteur des pêches est passé d'une pêche traditionnelle à une pêche artisanale et son poids relatif dans le PIB a augmenté. En 2005, il représente 21% du PIB du secteur primaire. Le pays est à présent autosuffisant en protéines animales provenant de la pêche. Les techniques de pêche locales contrastent avec celles des bateaux modernes européens qui demeurent au large des côtes, mais dans l'espace maritime comorien. Des accords passés avec l'Union européenne autorisent ses navires à pêcher le thon contre une compensation financière destinée aux programmes techniques et scientifiques, mais également au développement du secteur.

En 2005, l'industrie manufacturière représentait 4,4% du PIB aux prix du marché, soit un pourcentage sans évolution significative par rapport à ce qui été observé en 2000. Même si les chiffres de la comptabilité nationale ne permettent pas d'aller très loin dans le détail des activités, en dehors des productions de caractère artisanal, principalement liées à la satisfaction des besoins de consommation locale (boulangerie, menuiserie...), ces activités manufacturières consistaient d'abord en la transformation des productions relatives aux cultures de rente : conditionnement de la vanille, distillation des plantes à parfum. Le secteur manufacturier *stricto sensu* est handicapé par l'étroitesse du marché intérieur à laquelle s'ajoutent le faible développement des communications maritimes et aériennes et les pénuries récurrentes d'électricité et d'eau. Seules les installations en eaux profondes du port de

Mutsamudu, dans l'île d'Anjouan, permettent actuellement d'accueillir des cargos. Le projet de modernisation de celles de Moroni est à l'étude. Le besoin de nouveaux équipements est évident vu les problèmes politiques qui gênent la bonne fluidité des échanges inter-îles. Le secteur du bâtiment et des travaux publics contribue pour un peu plus de 6% au PIB, activité principalement orientée sur le concassage de lave et la construction immobilière.

Le secteur tertiaire est dominé par l'activité commerciale, notamment le commerce de produits importés qui a très fortement augmenté pendant ces dernières années ; ce secteur comprend aussi l'activité bancaire et les services de télécommunication. Par ailleurs, le tourisme offre de belles opportunités de développement. Conséquence de l'instabilité politique de l'archipel et de son isolement géographique, le potentiel demeure toutefois peu exploité. Les raisons seront analysées dans le chapitre sur ce secteur mais la principale est sans doute les grandes difficultés à mettre en œuvre des partenariats publics privés internationaux à la fois durables et mutuellement bénéfiques. Le tourisme a été érigé en activité prioritaire dans le Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté.

La pauvreté. Petit Etat Insulaire en Développement (PEID), les Comores font partie des Pays les Moins Avancés (PMA). La pauvreté est un phénomène répandu dans l'archipel¹¹, bien que ses différentes manifestations soient souvent moins prononcées que dans la plupart des pays africains. Dans son rapport sur le développement humain de 2006, sur la base de l'indice du développement humain (IDH), qui atteint 0,556, le PNUD classe les Comores au 132ème rang sur les 177 pays pris en compte. Si on restreint la comparaison aux pays au sud du Sahara, les Comores se classent au 8ème rang. Le pays, bien que PMA, est rangé par le PNUD dans le groupe des « pays à développement humain moyen » en raison des résultats favorables obtenus en matière d'éducation et de santé, -en particulier, une très faible prévalence du SIDA-. Les progrès enregistrés dans les dimensions sociales n'ont pas été toutefois suivis par des performances similaires de l'économie.

La population est affectée par le problème de la pauvreté dans les multiples dimensions du phénomène, que ce soit en termes de pauvreté monétaire reposant sur les dépenses par tête ou de ligne de pauvreté associée à la couverture des besoins de base. Les enquêtes menées, en 2004, ont évalué cette ligne de pauvreté à 285.144 francs comoriens (FC) à Ngazidja, 217.287 FC à Ndzouani et 274.725 FC à Mohéli. La pauvreté des ménages est plus élevée dans les deux dernières îles, respectivement 38,7% et 37,8% de la population contre 35,3%. La pauvreté prévaut surtout en milieu rural¹², notamment à Anjouan, où 78,8 % de la population rurale est considérée comme pauvre.

La pauvreté semble avoir baissé entre 1995 et 2004 mais il faut être très prudent compte tenu des différences méthodologiques relatives à la construction des échantillons. En moyenne, entre les deux dates et sur les trois îles, les ratios de pauvreté des ménages comme des individus seraient passés de 47,3% à 36,9% et de 54,6% à 44,8%. Ce recul ne serait toutefois statistiquement significatif qu'à Ndzouani et Mohéli. Ce résultat peut paraître paradoxal puisque pendant la période, l'économie a stagné. Une explication plausible serait les transferts de fonds des migrants, qui sont, en termes de pourcentage du PIB, parmi les plus élevés des pays d'Afrique au Sud du Sahara. Ils ont permis de satisfaire les besoins les plus pressants de consommation courante ainsi que les dépenses de formation du capital humain, -éducation et santé. Ces transferts tendent aussi à lisser les revenus dans le temps. Ces envois de fonds sont toutefois très inégalement répartis entre les îles, 95,4 milliers de FC par tête pour la Grande

¹¹ En 2002, une étude qualitative sur les perceptions du bien-être et de la pauvreté a été réalisée. Elle a apporté un éclairage sur les perceptions et les causes de la pauvreté. Ces dernières ont été confirmées par l'Enquête intégrale auprès des ménages (EIM) de 2004

¹² 64,9% de la population vivait en milieu rural en 2003. Pendant les 15 dernières années, des transferts de populations rurales vers les villes ont eu lieu et la population urbaine est passée de 27,9% en 1990 à 35,1% en 2003.

Comore contre seulement 31,1 milliers à Anjouan. En effet la majorité des migrants sont originaires de la Grande Comore.

Au cours de la même période 1995-2004, l'indice de Gini a augmenté de 25,7% et se situe à présent à 0,55, un niveau qui marque une forte inégalité des revenus. Un indice de 0,55 est défavorable à une politique de réduction de la pauvreté : en cas de croissance plus rapide de l'économie, une partie importante des bénéfices engendrés ira aux groupes sociaux les plus riches et la situation des pauvres ne s'améliorera que lentement en comparaison avec une économie dont les structures socio-économiques sont plus égalitaires.

Le secteur agricole, y compris la pêche et l'élevage, regroupe 57,4% des emplois pour une contribution au PIB qui était de 41% en 2005. On peut se demander dans quelle mesure le type d'activité économique des ménages affecte-t-il la pauvreté ? L'étude montre que les ménages dont le chef est éleveur, notamment à Ngazidja ; pêcheur, surtout à Ndzouani, ou micro entrepreneur, en particulier à Mohéli, ont une probabilité plus élevée de figurer dans les segments les plus pauvres. Il semble que l'appartenance au secteur de l'agriculture et de la pêche est associée avec la pauvreté. L'inférence est toutefois compliquée par le fait que les agents attachés à ces secteurs d'activité sont aussi les moins instruits, souvent les plus âgés. Ces deux facteurs sont d'une influence décisive sur la formation des revenus. Les prolongements de l'étude sur la compréhension de la pauvreté non monétaire montrent que l'accès à l'éducation revêt une importance spécifique pour la contraction de la pauvreté, mais également l'accès à la santé. Ces deux dimensions sont directement en lien avec le capital humain de l'individu et son offre de travail à côté d'autres caractéristiques qui jouent également un rôle, comme par exemple le genre.

Par ailleurs, une grande hétérogénéité se loge dans cette observation « moyenne ». En combinant ces dimensions dans une équation économétrique de ressources monétaires disponibles, on montrerait que la situation d'emploi dans ces secteurs est plus favorable qu'une alternative de chômage, mais vraisemblablement, également plus profitable que la situation économique attachée à des petits emplois informels urbains. Au total, dans les zones d'habitation concernées et pour des caractéristiques données des individus, l'insertion par le travail et dans certaines activités comme la pêche et l'agriculture est sans aucun doute un moyen de promotion économique potentielle.

Dans le secteur moderne urbain, les deux tiers des emplois sont non protégés. La pauvreté s'empare de ces individus, en particulier des jeunes femmes qui sont occupées à des tâches peu rémunératrices. En moyenne, les femmes gagnent environ 25% de moins que les hommes. Une fois encore l'éducation est un facteur déterminant des gains réalisables.

Il apparaît que 13,5% des actifs de 7 ans et plus étaient au chômage en 2004 et près de la moitié des chômeurs n'ont jamais « travaillé ». Les taux de chômage sont un peu plus élevés à Ngazidja et à Mohéli. Mais sur les trois îles, ce fléau frappe davantage les jeunes, quel que soit leur niveau d'instruction.

1.4 Soldes budgétaires et dette

Soldes budgétaires. L'année 2006 a été très difficile tant au plan de l'activité économique que des conditions de formation et d'exécution de la loi de finances. Aux 23,9 milliards de FC enregistrés en 2005 ont fait suite des recettes arrêtées à 21,5 milliards, soit une chute de 10% qui s'explique à la fois par l'érosion des encaissements liés aux opérations internationales et par la baisse sensible des recettes non fiscales. Parallèlement, les dépenses ont pour leur part progressé de 10%, passant de 20,9 milliards de FC, en 2005, à 22,5 milliards en 2006 avec un nouveau dérapage sur les salaires et traitements, avec une envolée des opérations de transferts. L'évolution n'est donc pas favorable alors même que le stock de la dette publique

est très élevé : 93,5% du PIB contre un objectif politique de 70% à terme. Tous ces chiffres provisoires émanant du Ministère des Finances ne sont donc pas de nature à susciter le retour de la confiance. Le gouvernement préfère se prêter à une politique de relance qu'il a fait adopter à travers une loi de finances rectificative en juin 2006. Cette loi dispose que les recettes diminuent de 6% par rapport à la loi de finances initiale et que les dépenses progressent de 3%.

Un regard sur une plus longue période, ce que permet le tableau 1.1 ci-dessous, confirme la précarité de la situation budgétaire et financière des Comores. Le budget global, base engagements est constamment en déficit, même si l'ampleur de ces déficits est demeurée contenue. Et du point de vue du solde budgétaire de base, norme qualitative et critère principal du programme de convergence de la zone franc, après un retour à l'équilibre en 2005, ce solde devrait être en déficit de plus de 1,6% du PIB en 2006. La situation budgétaire comorienne reste donc tendue alors même que les transferts au titre de l'aide publique internationale ont augmenté.

Tableau 1.1 Opérations financières consolidées de l'Etat, 2000-2006
(En milliards de FC)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECETTES TOTALES	15,556	22,235	26,929	25,482	26,434	30,509
Recettes	11,017	16,904	21,521	22,335	22,445	23,972
Recettes fiscales	9,723	14,475	18,038	19,622	19,407	17,797
Recettes non fiscales	1,294	2,429	3,483	2,713	3,038	6,175
Dons extérieurs	4,539	5,332	5,408	3,147	3,989	6,537
DEPENSES TOTALES et PRET	17,614	26,592	31,699	30,347	28,847	30,425
Dépenses courantes	13,493	21,256	24,172	22,769	22,546	23,523
Salaires et traitements	6,093	9,615	10,703	11,493	12,631	12,872
Biens et services	4,169	7,714	7,909	5,297	6,038	5,160
Transferts	844	1,685	1,338	2,041	1,989	2,879
Paievements d'intérêts	960	1,345	1,335	1,431	1,282	1,182
Assistance technique	1,427	896	2,887	2,507	606	647
Dépense en capital	4,157	5,373	7,597	7,578	6,301	6,902
Financement interne	130	584	131	2,785	2,539	1,411
Financement externe	4,027	4,789	7,466	4,793	3,762	5,491
Déficit global (base engagements)	-2,058	-4,357	-4,771	-4,865	-2,413	83
Déficit global (base caisse)	-93	-2,614	-3,802	-2,638	-426	-737
Déficit global (engs, % PIB)	-1,9	-3,6	-3,6	-3,4	-1,7	0,1
Déficit global (caisse, % PIB)	-0,1	- 2,2	-2,9	-1,9	-0,3	-0,5
PIB	107,8	121,0	131,2	141,4	143,6	153,1

Source : Ministère des finances et FMI

Dans l'ensemble, l'exécution budgétaire est faiblement maîtrisée dans ses masses comme dans la composition des recettes et dépenses. L'efficacité des interventions publiques nécessitera de nombreuses réformes institutionnelles tendant à promouvoir la transparence et la responsabilité. Cette démarche appellera une densification de toutes les procédures de mise en œuvre de la loi de finances dans un pays où ces procédures sont encore embryonnaires, non respectées ou inexistantes. Cette transparence et cette responsabilisation des agents publics sont difficiles à promouvoir dans le contexte politique actuel. Chaque île trouve en effet la possibilité de développer une gestion discrétionnaire, qui ne va pas nécessairement de

pair avec le respect des procédures et amène à s'interroger inévitablement sur la nature de la dépense effectivement exécutée et sur les écarts qu'elle peut comporter avec la loi de finances. En relation également avec les réformes institutionnelles à mettre en avant, il n'est sans doute pas normal que le DSRP ne soit pas sous-tendu par une programmation pluriannuelle de type Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). L'absence de CDMT constitue un obstacle à une gestion efficace de la dépense publique. La lutte contre la pauvreté par l'augmentation de la production et l'insertion dans le paysage économique mondial, repose en effet sur une bonne articulation entre les programmes sectoriels, le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté et le CDMT. Ce dernier constitue l'instrument d'une cohérence temporelle entre les choix de politique et les moyens alloués.

La dette. La dette extérieure auprès des créanciers officiels a régulièrement augmenté depuis l'indépendance pour atteindre un pic de près de 100% du PIB au milieu des années quatre vingt. Malgré le caractère concessionnel des prêts, la dette s'est rapidement avérée non soutenable, phénomène illustré par l'écart croissant entre les nouveaux versements et les remboursements au titre des paiements d'intérêts et des amortissements du capital. A la fin de l'année 2005, la dette publique externe était estimée à 266 millions de dollars, soit 72% du PIB, constituée pour 82% auprès des créanciers multilatéraux¹³. La composition de l'encours met en évidence les engagements de la Banque mondiale, à travers les prêts de l'IDA : 109 millions de dollars et de la Banque Africaine de Développement pour près de 63 millions. Plus que le coût nominal, la mauvaise utilisation des ressources financières extérieures a donc contribué au surendettement des Comores et finalement, à une situation d'insoutenable financière du pays. Les paiements au titre du service de la dette sont loin d'être réalisés et donnent lieu à des arriérés de paiement dont le stock est devenu très important. A fin 2005, le FMI les évaluait à 93 millions de dollars, soit 160% des recettes budgétaires du gouvernement.

1.5 Situation et évolution du secteur extérieur

Tableau 1.2 La balance des paiements et la compétitivité des Comores

(Millions de dollars)

	2003	2004	2005	2006
Compte courant	-10,1	-10,3	-12,3	-17,4
Biens et services	-52,0	-72,3	-82,1	-103,5
Balance commerciale	-39,9	-62,0	-76,8	-92,2
Exportations fob	26,7	18,7	13,8	10,6
Importations fob	-66,7	-80,7	-90,6	-102,9
Services nets	-12,0	-10,2	5,3	-11,3
Revenus nets	-1,3	-2,2	-2,3	-2,5
Transferts nets	43,2	64,1	72,1	88,5
Compte capital	14,4	7,0	3,5	11,6
Dont IDE	1,4	1,8	1,9	2,0
Erreurs et omissions	-10,7	-1,0	1,2	-
Balance globale	-6,3	-4,3	-7,6	-5,9
PIB nominal	323,2	362,9	368,9	386,2

¹³ Voir Rapport FMI 2006 – Article IV

Le déficit structurel de la balance commerciale. Depuis le début des années 2000, la balance des paiements a tendance à se dégrader avec un déficit commercial qui ne cesse de se creuser. Si les exportations ont été à l'origine du mouvement, -elles sont au tiers de ce qu'elles étaient en 2003-, les importations y ont également concouru avec une augmentation de quasiment 50% en 4 ans.

Les importations. Du côté des importations, les achats de matériaux de construction, parfois payés avec un surcoût inhérent au manque de fluidité du transport international et des livraisons, expliquent l'envolée des importations de biens (Tableau 1.1). De nombreux interlocuteurs font aussi le lien direct entre le volume des transferts et la montée des importations de matériaux, le produit des revenus rapatriés allant s'investir dans la construction de maisons en vue des « grands mariages ». La décomposition des importations par postes confirme cette idée avec une progression significative, tant en volume qu'en valeur des importations de ciment entre 2003 et 2005.

Les exportations. Du côté des exportations, l'impact du prix des biens exportés n'a pas été négligeable. L'évolution des termes de l'échange en témoigne, qui se sont considérablement dégradés sur les années 2004 et 2005 avec une diminution respectivement de 34,2% et 43,9% (cf., Rapport de mission au titre de l'Article IV). Cette évolution a résulté des changements rapides des prix d'exportation. Cela a été le cas pour la vanille, mais cela fut le cas également pour le girofle et la fleur Ylang-Ylang (Tableau 1.2).

Tableau 1.3 Evolution des termes de l'échange des Comores (1980-2005)

Base 100=1995

Comores	1980	1985	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	129,5	109,5	100	115,9	153,3	135,5	195,2	145,5	101,1

Sources : Jusqu'en 2003, *World Development Indicators*, Banque mondiale. Le prolongement de la série a été effectué à partir des données du Rapport de la mission du FMI au titre des consultations Article IV.

Les volumes exportés ont également leur part de responsabilité (Tableau 1.4). Pour chacune des cultures précitées, l'Union des Comores est en effet en net retrait des meilleures performances passées sans qu'aucun facteur exogène d'origine climatique ou autre n'apporte une explication convaincante à cette situation. Les produits concernés connaissent sans doute une faible élasticité revenu de la demande mondiale, mais alors, on manque d'arguments pour expliquer l'érosion de la part de marché.

Tableau 1.4 Les principales exportations des Comores (1 euro = 492 FC)

		1995	2000	2002	2004	2006
Vanille	Quantité (tonnes)	160	120	112	38	51
	Valeur (millions FC)	2320	3098	6600	3407	502
	Valeur (euros/ kg)	30	52	120	182	20
Ylang	Quantité (tonnes)	43	40	40	33	31
	Valeur (millions FC)	855	887	1033	825	641
	Valeur (euros/ kg)	40	45	52	51	42
Girofle	Quantité (tonnes)	483	1556	1616	2880	1786
	Valeur (millions FC)	134	2012	2112	2883	2636
	Valeur (euros/ kg)	0,6	2,6	2,7	2,0	3,0
Autres essences	Valeur (millions FC)	3312	6001	9799	7202	3833

Source nationale

La contraction de la production n'est en rien imputable à des épiphénomènes tels que des avaries climatiques ou autres manifestations naturelles qui auraient détruit ou désorganisé la

production. De tels phénomènes ont existé dans d'autres pays producteurs, qui ont d'ailleurs été à l'origine de l'envolée des cours dans les années quatre vingt dix, par exemple les cyclones et feux de brousse en Indonésie ou à Madagascar. Le recul des exportations est donc lié au comportement du producteur. La part de marché sur le girofle fluctue sans avoir une véritable orientation de long terme, mais loin des gains de performances enregistrées par l'Indonésie et le Sri Lanka. Les Comores demeurent sur une production de l'ordre de 1500 tonnes depuis une quinzaine d'années. Le constat pour la vanille, premier produit d'exportation, est encore plus en défaveur de la performance nationale.

Pour la vanille, la part de marché mondiale occupée par les Comores recule, sans doute en raison de la vanille de synthèse, mais surtout en raison de la progression du volume échangé de quelques grands pays producteurs. Entre 1996 et 2002, les Comores représentaient environ 5% de l'offre mondiale avec un tonnage de l'ordre de 100 à 160 tonnes. Ce chiffre s'est contracté en fin de période pour revenir à des volumes exportés qui ne représentent plus que le tiers de ce qui était enregistré en 1995, à peine 50 tonnes en 2006. La part de marché régresse au bénéfice de quelques pays émergents : l'Indonésie, mais également l'Uganda et l'Inde. Ces pays ont continué à produire alors même que les cours sont revenus, en euros, à leur niveau de la fin des années quatre vingt dix. Les conditions de rentabilité dans ces pays permettent la poursuite de l'activité intérieure et constituent une pression baissière qui ne laisse pas augurer d'une augmentation significative des prix mondiaux à un horizon prévisible.

La production de fleurs d'Ylang-Ylang est également en retrait sur les meilleures productions du milieu des années quatre vingt dix. Les exportations sont passées de plus de 43 tonnes en 1995 à environ 30 tonnes en 2006, soit une contraction du produit physique de près de 25%. Les raisons de ces baisses de productions sont multiples. Elles ne procèdent donc pas de la seule compétitivité prix, c'est-à-dire de la baisse des cours qui dissuaderait l'effort productif.

Parmi les toutes premières causes des contre-performances des productions végétales, il faut compter sur le vieillissement d'une population avec un âge moyen de 53 ans pour le chef d'exploitation. L'âge contribue en effet à réduire la propension à l'effort et à l'innovation, par exemple par l'investissement des agents dans la promotion de labels qui pourraient être une source de valorisation supplémentaire de la production nationale. La qualité des trois principaux produits exportés : vanille, girofle et Ylang-ylang, est en effet reconnue. La jeunesse comorienne se détourne du travail de la terre, peut-être en partie parce que les problèmes fonciers sont récurrents. En représentant 90% des litiges juridiques, ces problèmes fonciers engorgent les tribunaux et sont un facteur d'atténuation de la volonté d'investir faute d'une sécurisation des droits de propriété.

Le problème de la compétitivité prix ou de la compétitivité coût a sans doute sa part d'explication. Pour un cours mondial donné, qui a baissé dans les proportions déjà rappelées, les producteurs de produits primaires cesseraient de cultiver. Ils arbitreraient ainsi en faveur de l'émigration ou de l'oisiveté, contre le travail de la terre avec une contrainte budgétaire qui ne se tendarait pas de trop en raison de l'importance des transferts privés associés aux envois de fonds des travailleurs émigrés. Ce phénomène sur lequel on va revenir, pourrait s'être conjugué avec des flux migratoires qui pourraient avoir été, dans les dernières années d'agitation politique, plus importants qu'on ne le suggère habituellement. Les jeunes Comoriens préférant l'émigration à l'organisation d'une vie économique locale incertaine. Dans ce cas, la population agricole manquerait désormais pour soutenir un niveau de production au plus haut niveau de ce qui était observé dans le passé. Quoi qu'il en soit, si les exportations ont sensiblement baissé, c'est peut-être en raison de la perte de main d'œuvre active, mais c'est aussi en raison des difficultés à diversifier le système productif sous une forme qui soit compatible avec les conditions de rentabilité financière dictées par les marchés externes.

La bonne performance des services. Si l'augmentation des biens exportés constituera un objectif difficile à réaliser, les exportations de services marchands sont plus prometteuses, que ce soit à travers le développement des activités de tourisme, en relation avec la qualité de certains sites de l'île, ou une meilleure valorisation des potentialités portuaires. On observera d'ailleurs que dans les dernières années, la situation nette des échanges internationaux sur les services ne s'est pas dégradée dans des proportions aussi sensibles que la balance commerciale. La balance des services a été soutenue par le poste « voyages » qui correspond aux dépenses faites par les travailleurs migrants qui rentrent en vacances dans le pays. Dans le cadre du DSRP, le secteur du tourisme est prioritaire. Sur les cinq dernières années, les chiffres du tourisme balnéaire de loisir portent l'empreinte des problèmes politiques, mais également des problèmes institutionnels qui ont surgi autour de la gestion de l'hôtel *Galawa*. Le nombre de touristes « traditionnel » est en effet en diminution sensible avec un chiffre qui était, en 2005, de moitié inférieur à celui enregistré en 2001 : 4655 arrivées contre 7745. Leur diminution a été compensée par un fort accroissement des visites familiales qui auraient doublé en 5 ans, passant de 7050 à 14999 entrées, et dans une moindre mesure par l'augmentation des visites liées aux « affaires ». Selon la Direction nationale, avec 450 emplois directs et 800 emplois indirects, le secteur du tourisme contribue pour 2% à la formation du Produit Intérieur brut.

L'importance des transferts. Le pays est tributaire de l'aide extérieure, des transferts privés et d'emprunts intérieurs pour équilibrer les comptes. Pour 2006, les 88,5 millions de transferts nets se décomposaient en 14,5 millions pour les transferts publics (16,4%) et pour 74 millions les transferts privés (83,6%). La dynamique des transferts a été impressionnante sur les quatre années suivies par le tableau. Leur doublement a permis d'atténuer, sans toutefois totalement compenser, le déficit commercial et de maintenir le déficit du compte courant à un seuil de 4,5 % du PIB.

Les transferts publics. Au début des années 1990, l'aide publique au développement (APD) se montait à 65 millions de dollars, soit 165 dollars per capita. Toutefois l'absence d'un programme avec le FMI, l'accumulation des arriérés vis-à-vis de certaines sources de financement et l'instabilité politique ont miné la confiance des bailleurs de fonds et à la fin de la décennie, l'aide internationale n'était plus que de 14 millions de dollars, soit 28 dollars par tête. En 2005, avec l'amélioration des performances économiques et la mise en place d'un programme de référence avec le FMI, on a assisté à un rebond de l'aide, qui se monte à 4,3% du PIB, en nette augmentation par rapport à 2004. A la condition qu'un accord de programme soit signé avec le FMI, l'APD pourrait augmenter fortement, correspondant aux intentions de financement annoncées en décembre 2005 à la Conférence des Bailleurs de Fonds tenue à Maurice.

Les transferts de la diaspora. Aujourd'hui, les transferts de fonds des migrants constituent la première source de financement externe. En effet, les Comores sont l'un des pays au monde où, en pourcentage du PIB, les transferts de fonds des travailleurs émigrés sont les plus élevés : environ 15% pendant les quatre dernières années. En 2005, on estimait qu'ils représentaient 18,5% du PIB¹⁴, un pourcentage bien supérieur aux exportations de biens et services et trois fois le montant de l'aide internationale¹⁵.

L'impressionnant volume des transferts effectués par les travailleurs migrants produit un double effet. Il est d'abord lié positivement à la réduction de la pauvreté. Face aux instabilités de la vie économique comorienne, soit pour des raisons politiques, soit en raison du caractère très erratique des cours des trois principaux produits exportés, les transferts agissent comme une assurance. Ils se substituent à une caisse de stabilisation publique des cours internationaux et permettent ainsi un lissage de la consommation permanente des ménages. A

¹⁴ FMI, 2006b, page 3

¹⁵ FMI, 2006b, page 3 The rôle of remittances in the comorian economy

ce titre, ils sont bien un moyen de lutte contre la pauvreté par mise en jeu de solidarités intergénérationnelles. Mais les transferts peuvent également avoir un effet négatif sur l'offre de production. Pouvant compter sur l'envoi de fonds des travailleurs émigrés, les ménages locaux ont parfois tendance relâcher l'effort et donner la préférence à l'expression du loisir. La présence des transferts agirait ainsi de manière perverse, comparable aux phénomènes de « malédiction » d'une découverte de matières premières ou bien encore de « syndrome hollandais », par apparition de distorsions au niveau du taux de change réel, c'est à dire entre l'évolution des prix relatifs des biens échangeables et des biens non échangeables.

Le raisonnement qui sous-tend la présence d'un *syndrome hollandais* est simple. En présence d'une forte amélioration des termes de l'échange, à la suite d'une découverte de ressources naturelles voire d'une augmentation des transferts de la diaspora comme c'est le cas aux Comores, l'afflux de ressources anticipé de l'extérieur n'est pas complètement absorbé par des importations. Il entraîne une augmentation de la demande de biens non échangeables. Sous l'hypothèse d'une faible élasticité de l'offre de ces biens, leur prix, mais également les salaires qui s'alignent sur le niveau général des prix, s'élèvent davantage que le prix des biens échangeables fixé à l'extérieur, c'est-à-dire indépendamment des conditions internes de fonctionnement des marchés locaux de biens et services. Il en résulte un problème de compétitivité et une désincitation à produire des biens pour l'échange international.

L'application de ces enchaînements pervers semble pouvoir expliquer, en partie tout au moins, la réalité économique comorienne. On note, en effet, une inflation plutôt supérieure à celle des autres pays de la zone franc. Les transferts semblent soutenir cette dérive des prix et entretenir tendanciellement certaines hausses comme celles des fruits et légumes tels que les bananes et pommes de terre. L'effet de demande joue moins que la perte d'offre locale. Au détail, on a pu voir que le prix de ces produits a en effet augmenté plus rapidement que tout autre bien importé (Tableau 1.5). Le coût de transport et le caractère périssable de ces denrées rend difficile l'ajustement instantané des offres et demandes. A bien des égards, la formation du prix des fruits et légumes semble ainsi s'apparenter à celle que l'on pourrait enregistrer pour des biens non échangeables avec une faiblesse structurelle de la fluidité des marchés et des mécanismes d'arbitrages.

Tableau 1.5 Evolution de quelques indices de prix de détail à la consommation

Produits	Années Base 100 =1999		
	2004	2005	2006
Produits alimentaires	124,5	125,7	130,4
Fruits	164,8	260,6	225,9
Légumes	154,0	144,9	135,7
Pommes de terre	172,7	172,8	169,7
Articles d'habillement chaussant	126,8	137,4	138,3
Logement, eau, combustibles	134,9	142,8	150,4
Ameublements, équipements ménagers	102,1	111,2	132,4
Santé	136,5	131,3	132,4
Transports	135,2	134,4	132,4
Loisirs, spectacles et cultures	177,3	177,5	132,4
Enseignements	115,1	117,6	132,4
Hôtels, café et restaurants	175,9	200,2	132,4
Autres biens et services	110,1	115,2	157,4
Indice des prix à la consommation	125,5	129,3	133,7

Source : Direction de la statistique, Note de conjoncture, Banque Centrale, avril 2007

Le compte en capital et opérations financières. Les mouvements de capitaux ont été principalement dominés par des investissements de portefeuille, mais surtout par des tirages du gouvernement et des organisations publiques dans des lignes de crédits extérieurs à long terme dédiées à des exécutions de projets. En revanche, les investissements directs étrangers

(IDE) sont de faible importance, de l'ordre de 0,5% du PIB, soit un très faible pourcentage en comparaison des succès de mobilisation observés dans d'autres pays de niveau de développement comparable. Les IDE ont beaucoup d'avantages en comparaison des concours financiers publics. Ils sont non générateurs de dettes et les flux financiers de sortie auxquels ils donnent lieu sont implicitement conditionnés aux bénéfices localement réalisés qui donnent lieu à des rapatriements. Les IDE sont par ailleurs apporteurs de connaissances et d'assistance technique, et de savoirs faire dont les pays en développement sont souvent dépourvus. Ils offrent un accès aux marchés extérieurs et un moyen de réduction de phénomènes parfois rédhibitoires à l'investissement des nationaux comme, par exemple, le niveau de risque attaché à des investissements affectés par des phénomènes d'indivisibilités.

1.6 Priorités stratégiques et principaux défis

Il est évident aujourd'hui que la solution des problèmes politiques récurrents que connaissent les Comores est un préalable au développement socio-économique de l'archipel. Cette sphère du politique est toutefois en dehors de ce rapport. Cependant, il existe des inter-relations complexes entre les sphères politiques, économiques et sociales ; l'instabilité politique chronique du pays pèse lourdement sur les performances économiques. Sur le plan économique, les priorités essentielles sont :

Signer un accord de programme avec le FMI. Les Comores et le FMI ont conclu, en février 2005, un programme SMP (Staff Monitored Program) qui a été étendu, une première fois jusqu'en juin 2006, puis une seconde fois à l'occasion de la mission d'évaluation du FMI de fin juillet 2006. Fin 2006, à l'issue de la mission de surveillance par le FMI sous l'Article IV, les résultats ont été jugés relativement satisfaisants et, sous réserve de trouver une solution aux arriérés considérable de la dette extérieure¹⁶, il était communément admis dans les milieux gouvernementaux qu'une reprise d'un programme avec le FMI pourrait avoir lieu en 2007. Elle permettrait la mise en place d'une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) et d'accession à l'initiative PPTE. Ce serait aussi un signal fort qui devrait inciter les bailleurs de fonds à honorer les annonces de financement, -quelques 200 millions de dollars- faites lors de la Conférence des bailleurs de fonds de décembre 2005.

Cependant cet espoir a été de nouveau déçu. Le programme qui aurait dû être présenté au Conseil d'Administration du Fonds en juillet 2007 a été différé jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée à la crise politico-institutionnelle avec Anjouan.

Bénéficiaire de l'initiative PPTE. En 2001, les Comores ont été inscrits sur la liste des 41 pays éligibles à l'initiative PPTE. La mise en place d'un programme de référence avec le personnel du FMI en 2005 avait ouvert l'espoir d'un accord prochain avec cette institution. Depuis lors, la signature d'un accord a échoué sur la difficulté à donner un bon rythme au processus d'assainissement des finances publiques. La signature d'un accord avec le FMI aurait le double avantage de faciliter la réduction du service de la dette à un niveau soutenable en ouvrant la voie à une stratégie d'allègement de type PPTE mais également de redonner de la confiance dans la trajectoire de moyen terme de l'économie.

Equilibre et composition des masses budgétaires. Les Comores doivent privilégier l'assainissement rapide de leur situation économique et en particulier, s'engager efficacement dans une politique d'amélioration de la situation des comptes publics. A l'amélioration de la structure des ressources fiscales et non fiscales, il convient surtout de donner une meilleure composition à la dépense publique. Le poids excessif des salaires et du service au titre de la dette publique contribue à orienter les dépenses sur des augmentations à faible utilité sociale à long terme. Si la question du service de la dette et des arriérés est susceptible de se résoudre

¹⁶ Les Comores n'ont pas de dette vis-à-vis du FMI et les arriérés ont été payés à la Banque Mondiale mais il existe un stock important d'arriérés auprès des autres crédateurs, notamment de la BAfD.

par la conclusion d'une remise de dettes au titre du mécanisme PPTE, en revanche, la question de la masse salariale appelle une action politique interne vigoureuse. La dimension fédérale de l'archipel pèse excessivement sur le budget national et concourt à une faible transparence des exécutions budgétaires. Certes, la paix civile n'a pas de prix, encore faut-il que les équilibres politiques s'établissent en compatibilité avec les objectifs de développement de toutes les populations. Actuellement la composition de la dépense est non optimale.

Réduire le déficit courant. Globalement, réduire le déficit courant, qui n'était que de 3,1 % en 2003, sera un des enjeux importants des prochaines années. La mobilisation intervient dans un contexte difficile à trouver un relais d'exportation sur les biens. Un des objectifs devra consister à regarder du côté des importations de biens. L'extension des productions vivrières, notamment des fruits et légumes, est une piste à explorer. Certes, la marge de manœuvre est étroite, mais la stratégie reste intéressante dans la mesure où depuis plusieurs années le décalage entre l'offre et la demande est attesté à la fois par les importations nettes à des prix unitaires qui n'ont cessé d'augmenter, davantage même que les produits pétroliers au niveau de l'indice des prix à la consommation. L'ancrage dans le Comesa peut faciliter cet objectif mais à son tour cette stratégie suivie par le Gouvernement demandera des efforts importants pour réussir une réforme en profondeur du système fiscal.

Chapitre 2 Politique commerciale

La section 2.1 de ce chapitre présente le régime commercial, la structure des importations à partir d'une classification des biens ainsi que par provenance géographique et les efforts faits par le Gouvernement pour aligner les tarifs sur ceux du Comesa. Cette section souligne aussi l'importance des exonérations, un facteur très négatif car, d'une part il constitue une perte importante de recette pour l'Etat et d'autre part, il alimente le commerce informel et la concurrence déloyale par rapport aux commerçants établis. La section 2.2 examine l'accès aux marchés, ce qui ne pose pas de problèmes particuliers. Toutefois, si l'économie se diversifie, les règles phyto-sanitaires pourraient à l'avenir constituer un obstacle, à moins de développer une capacité en la matière. Le chapitre se termine par la demande d'adhésion à l'OMC faite récemment. Les Comores y gagneront en termes de stabilité et de gouvernance, ce qui aura un impact favorable sur l'image du pays en tant que partenaire commercial de bon renom. Des réformes devront être entreprises et un soutien technique est requis pour entreprendre la mise à niveau des institutions.

2.1 Le régime commercial

Le taux d'ouverture des Comores, de 61,9 % en 2006, est élevé. Cette situation apparaît paradoxale car le Gouvernement n'a jamais, au cours des 15 dernières années, mené une politique proactive d'ouverture. Ce taux d'ouverture résulte de la conjugaison de nombreux facteurs, notamment la faible incitation à la production locale et les transferts importants de la diaspora qui permettent de soutenir la consommation de produits importés. Le taux de couverture des importations par les exportations n'a jamais été aussi faible (7,4 % en 2006). Dans ce contexte, le Gouvernement des Comores doit définir le plus rapidement possible une politique commerciale compatible avec ses objectifs de développement.

Le seul instrument de politique commerciale actuellement mobilisé aux Comores est le tarif douanier. Dès le début des années 1990, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) soutenus par la Banque Mondiale et le FMI, le pays s'est engagé dans une réforme du tarif douanier. Le nombre des taux du tarif a ainsi pu être réduit progressivement. Toutefois, les réformes ont été incomplètes dans la mesure où la structure tarifaire n'a que peu évolué. C'est avant tout l'objectif de mobilisation de recettes fiscales qui en a été le fil conducteur : les produits à vocation sociale sont donc moins taxés que les produits à « vocation économique », eux-mêmes moins taxés que ceux à « vocation fiscale ».

Le tarif est essentiellement défini au niveau des chapitres de la nomenclature harmonisée et très rarement à des niveaux plus fins (sections, ...). La classification économique des biens, qui doit être le socle de tout tarif au service du développement, n'est pas utilisée aux Comores. Le système de « protection » tarifaire comorien présente donc de nombreuses incohérences.

2.1.1 La structure des importations

La structure des importations doit être analysée avec prudence car elle repose sur des déclarations qui ne reflètent pas fidèlement la nature des biens importés et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, depuis 2005, environ 15 % des importations concernent « des conteneurs de groupage »¹⁷ ; les droits et taxes perçus en douane sont alors « forfaitisés » par conteneur ; la valeur déclarée en douane ainsi que la nature des biens ont donc moins d'importance et font l'objet de moins d'attention de la part des agents des douanes en charge de la déclaration. D'autre part, le formulaire de déclaration en douane (géré par Sydonia 2.7) n'accepte que dix articles différents. Des regroupements d'articles sont donc opérés par les déclarants et par les agents des douanes en charge de la déclaration et des articles peuvent échapper ainsi à tout enregistrement. La valeur des importations pour ces articles est donc sous-estimée alors

¹⁷ D'après les calculs de la mission sur la base des importations de 2006.

qu'elle est surestimée pour d'autres. Enfin, l'organisation institutionnelle actuelle ne facilite pas un enregistrement exhaustif des opérations commerciales de l'Union. Les services des douanes d'Anjouan ne communiquent pas forcément aux services centraux l'ensemble des opérations de dédouanement réalisées sur l'île ; ainsi, les chiffres d'importations consolidés pour l'Union en 2006 et fournis par la Direction des douanes sont inférieurs de 20 % à ceux fournis par la Banque Centrale des Comores. Les chiffres présentés ne sont donc pas une image fidèle de la structure des importations mais reflètent plutôt de grandes tendances. Enfin, la valeur « transactionnelle » n'est pas appliquée aux Comores et les douaniers ont donc la possibilité de corriger la valeur des importations à des fins de taxation.

Encadré 2.1. Les statistiques aux Comores

« La crise constitutionnelle que traversent les Comores complique l'interprétation des données macro-économiques de l'archipel. En effet depuis août 1997, l'administration centrale ne reçoit plus aucune statistique officielle d'Anjouan. Les comptes nationaux et le TOFE intègrent l'île d'Anjouan sur la base d'informations officieuses et d'estimations. En outre depuis le deuxième trimestre 1998, la balance des paiements n'enregistre les flux de ou vers Anjouan que lorsqu'ils transitent par la Grande Comore ou Mohéli »

Source : Rapport de la Banque de France sur la zone franc, 2006

La structure des importations comoriennes est étudiée à partir de la classification économique des biens des Nations-Unies¹⁸ (tableau 2.1). Globalement, un peu plus de la moitié (52,4 %) des importations sont des biens de consommation finale. Les importations, soutenues par les transferts de la diaspora, se substituent à la production nationale trop faible pour répondre aux besoins de la population. Près de la moitié des importations entre sous un régime d'exonération, ce qui implique des pertes de recettes tarifaires et fiscales importantes. Les exonérations concernent tout autant les biens de consommation finale que les biens d'équipement et les consommations intermédiaires. L'absence de maîtrise des exonérations pèse sur le budget de l'État et risque de compromettre la poursuite des réformes tarifaires et fiscales pourtant nécessaires au développement économique du pays.

Tableau 2.1. Structure des importations aux Comores en 2006

(hors hydrocarbures, chapitre 27 et hors conteneurs de groupage)

	Valeur des importations de droit commun (1)	Valeur des importations exonérées (2)	Valeur des importations totales (1)+(2)	En % de la valeur totale des importations
(en milliards de FC)				
Biens d'équipement	0,5	3,5	4,0	11,1 %
Produits intermédiaires	8,2	5,0	13,2	36,6 %
Biens de consommation	9,5	9,4	18,9	52,4 %
Total	18,2	17,9	36,1	100,0 %

Source : DGD, calculs de la mission.

Note : d'après la classification BEC des Nations Unies.

¹⁸ United Nations: Classification by Broad Economic Categories (BEC). Cette classification détermine une correspondance entre le Système Harmonisé (SH) à six chiffres et une classification économique des biens : biens d'équipement, consommations intermédiaires et biens de consommation finale (déclinée en plusieurs niveaux de désagrégation).

Les importations sont concentrées sur quelques produits : ciment, viandes, voitures, produits pétroliers et riz. Les 15 premiers produits représentent 50 % des importations (tableau 2.2).

Tableau 2.2 Principaux produits importés en 2006

Produits	Valeur CAF en milliards de FC
Ciment	3,1
Viandes	3,0
Voitures et pièces détachées	2,9
Produits pétroliers	2,2
Riz	2,2
Fonte, fer et acier	1,6
Sucre	1,4
Lait et produits laitiers	1,2
Farine	0,9
Bois et ouvrage en bois	0,7
Produits pharmaceutiques	0,7
Aluminium et ouvrage en aluminium	0,7
Graisses et huiles animales et végétales	0,7
Produits céramiques	0,5
Chaussures	0,5

Sources : Sydonia, DGD.

La répartition géographique des importations a connu une évolution marquée sur les deux dernières années (tableau 2.3). L'UE voit sa part se réduire de moitié au profit des importations en provenance de Dubai qui s'affirme comme l'un des principaux ports d'éclatement du monde. Ce sont d'ailleurs toutes les origines géographiques qui subissent cette réorientation des échanges et notamment l'Afrique du Sud. Avec les accords d'intégration régionale qui se profilent, cette structure géographique connaîtra certainement d'autres mutations dans les années à venir.

Tableau 2.3 Répartition géographique des importations – parts en %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE	47,4	41,6	39,8	43,2	42,4	37,2	41,5	19,4	23,2
Emirats Arabes Unis	8,5	8,7	11,8	9,5	8,5	6,8	9,4	12,7	31,3
Afrique du Sud	9,2	21,0	15,4	11,8	14,3	14,1	11,0	15,4	8,4
Kenya	7,5	5,4	6,9	5,8	5,3	5,2	7,5	1,5	0,3
Maurice	1,1	0,9	1,5	4,8	3,6	4,0	4,2	3,0	4,6
Madagascar	1,7	1,2	2,0	3,0	1,9	1,8	2,6	0,9	0,9
Autres pays	24,6	21,1	22,7	21,9	24,0	30,8	23,8	47,1	31,3

Sources : Direction of Trade Statistics, IMF jusqu'en 2004, puis DGD pour 2005 et 2006.

2.1.2. Droits et taxes applicables aux importations.

Les droits et taxes de porte aux Comores sont au nombre de quatre : la Taxe Unique d'Importation (TUI), la Taxe Spécifique (TS), la Redevance Administrative (RA) et la Taxe de Coopération Régionale (TCR). Ces prélèvements sont des taxes de protection car ils s'appliquent uniquement aux importations : ce sont en principe ces droits cumulés qui permettent d'apprécier le niveau de la protection tarifaire nominale offerte par produit. La TUI, la RA et la TCR sont des taxes ad valorem, alors que la TS est une taxe spécifique

prélevée suivant le poids, le litrage ou l'unité. La TS s'applique essentiellement au riz, aux véhicules et aux produits pétroliers. Avec la loi de finances 2007, la TUI présente trois taux différents : 0 %, 5 % et 20 % ; la RA s'applique au taux de 1 % pour les importations pleinement taxées et 3 % pour les importations exonérées ; la TCR est perçue au taux de 1 % de la valeur CAF des importations.

En plus des droits de porte, la Taxe sur la Consommation (TC), l'Acompte sur Impôts (AIT) et le centime additionnel de la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (CCIA) sont perçus au cordon douanier. La TC est prélevée au taux de 10 % sur la base de la valeur CAF majorée de la TUI ou de la TS. Le taux de l'AIT et du centime additionnel de la CCIA est de 1 % de la valeur CAF des importations. Des accises ad valorem sont appliquées sur de nombreux produits avec des taux variant de 5 à 250 %.

Si les réformes du début des années 1990 ont été mises en œuvre dans le cadre des PAS, les réformes récentes ont été conduites afin de se rapprocher des objectifs du Tarif Extérieur Commun (TEC) du Comesa. Ainsi, alors qu'en 2001 la TUI présentait trois taux de 20, 30 et 40 %, elle ne présente plus aujourd'hui que des taux de 0, 5 et 20 %. La loi de finances 2007 a ainsi réduit le taux maximum de 30 à 20 %. La chute des recettes fiscales attendue du désarmement tarifaire a été compensée depuis maintenant plusieurs années par l'extension du champ d'application des droits d'accises. Ces réformes sont incomplètes car la structure tarifaire demeure incohérente pour faire du tarif un instrument rationnel d'incitation économique et de promotion d'un développement durable.

2.1.3 Structure du tarif.

Les Comores ont fait de nombreux efforts pour simplifier leur tarif douanier afin de se rapprocher des objectifs du TEC du Comesa. La réduction du nombre de taux et la réduction des taux de taxation ne sont toutefois pas nécessairement la garantie d'une structure rationnelle du tarif en termes d'incitations économiques. Le tableau 4 présente les taux moyens de protection nominale selon la classification économique des biens. Cette classification selon le degré d'ouvraison des produits permet de comparer le niveau moyen de la protection tarifaire des intrants avec celui des produits de consommation finale et ainsi d'avoir une idée de l'orientation des incitations (activités productives versus activités purement commerciales). Une structure tarifaire favorable aux activités de production implique la progressivité du tarif, les biens de consommation finale devant être plus taxés que les intrants et les biens d'équipement¹⁹.

Avec la loi de finances 2007, le tarif moyen diminue pour chaque catégorie de biens en raison de la baisse de 10 point du taux maximal. Le taux moyen non pondéré s'établit à 19,4 %. Mais la progressivité du tarif est inversée en 2006 et 2007. Les activités commerciales sont donc encouragées au détriment des activités de production (tableau 2.4).

¹⁹ Dans le cas contraire, il est moins coûteux d'importer le produit fini que de le fabriquer localement compte tenu du coût des intrants importés.

Tableau 2.4. Structure tarifaire des Comores en 2006 et 2007
Taux non pondéré du tarif (TUI et RA, hors hydrocarbures) en %

	2006	2007
Biens d'équipement	29,7	20,8
Produits intermédiaires	27,7	19,4
Bien consommation	26,9	18,0
Total	27,6	19,4

Source : DGD, calculs de la mission.

Note : d'après la classification BEC des Nations Unies.

Si l'on reprend la logique de progressivité des taux du tarif selon le degré d'ouvraison, les taux 0 et 5 % de la TUI devraient concerner les biens de première nécessité, les biens d'équipement et les matières premières, celui de 20 % les biens de consommation finale. Cette logique n'est pas respectée dans le tarif comorien car chaque catégorie de biens est concernée par les trois taux de la TUI (tableau 2.5). Près de 20 % des biens de consommation finale présentent des taux inférieurs à 20 %. Plus de 80 % des consommations intermédiaires et près de 90 % des biens d'équipement sont théoriquement taxés au taux de 20 %. Ces incohérences résultent de la définition du tarif essentiellement au niveau des chapitres, un chapitre étant le plus souvent constitué des trois catégories de biens.

Tableau 2.5 Répartition des taux par catégorie de biens (ligne tarifaire)
Loi de finances 2007 – en pourcentage

TUI	Biens d'équipement	Cons. intermédiaires	Biens de cons. Finale
0 %	10,4	14,6	18,4
5 %	0,5	2,9	1,2
20%	89,2	82,4	80,4

Source : DGD, calculs de la mission.

Note : d'après la classification BEC des Nations Unies.

Le calcul de taux moyen non pondéré (tableau 2.4) donne une idée très imparfaite du taux de pression fiscale qui pèse sur les importations car d'une part de nombreuses lignes tarifaires ne font pas l'objet d'importations et d'autre part de nombreuses importations font l'objet d'exonérations, y compris pour les biens de consommation finale. Le taux moyen pondéré du tarif, sur la base de la TUI et de la RA effectivement liquidées est de 12,6 % en 2006, soit une valeur très inférieure au taux non pondéré (tableau 2.6).

La progressivité du tarif sur la base des droits et taxes liquidés, et donc en tenant compte des exonérations, n'est pas respectée puisque les consommations intermédiaires sont plus taxées que les consommations finales. Le non respect de cette progressivité et la forte dispersion des taux (de 0 à 30 % en 2006) pour chacune des catégories de biens ne peut garantir avec certitude un Taux de Protection Effective (TPE) positif pour toutes les industries comoriennes. Cette structure tarifaire, qui s'ajoute aux autres contraintes structurelles que connaît le pays, n'incite pas à la production locale et est favorable au développement des activités strictement commerciales.

Tableau 2.6. Structure tarifaire des Comores sur la base des droits et taxes liquidés

(TUI/TS et RA) : taux pondéré par la valeur des importations de 2006 en %

	2006
Biens d'équipement	6,1
Produits intermédiaires	14,4
Biens de consommation	11,2
Véhicules	28,9
Total	12,6

Source : DGD, calculs de la mission.

Note : d'après la classification BEC des Nations Unies.

Encadré 2.2 Protection nominale et protection effective

Taux de Protection Nominale (TPN)

Un tarif (tj) appliqué aux importations d'un bien « j » acheté au prix mondial se traduit par une augmentation du prix intérieur de ce bien dans les mêmes proportions. Le TPN du produit « j », s'il n'existe pas d'autres instruments de protection, est égal à « tj », soit le taux des droits de porte figurant dans le tarif.

Taux de Protection Effective (TPE)

Le producteur comorien du bien « j » est favorisé par le tarif appliqué aux importations du bien « j » qui concurrencent son produit fini. Le tarif « tj » augmente le prix intérieur du bien « j » et permet au producteur comorien d'accroître d'autant sa valeur ajoutée. Mais le tarif « ti » qui frappe les importations d'intrants « i » utilisées par le producteur comorien de bien « j » renchérit ses coûts de production et réduit ainsi sa valeur ajoutée. Le TPE du produit « j » mesure l'effet de la structure tarifaire sur la valeur ajoutée des producteurs comoriens. Il est calculé selon la formule suivante :

$$TPE_j = [(VAd - VAm) / VAm] \times 100 = [(t_j - a_{ij} \cdot t_i) / (1 - a_{ij})] \times 100$$

Avec VAd : valeur ajoutée aux prix intérieurs ; VAm : valeur ajoutée au prix international ; et a_{ij} : coefficient technique, soit la part d'intrants « i » nécessaire pour produire une unité du bien « j ».

Pour illustration : avec des TPN moyens sur les consommations intermédiaires de 14,4 % et de 11,2 % sur les biens de consommation finale, le TPE moyen des biens de consommation finale produits aux Comores est de 4,6 % (avec un coefficient technique a_{ij} de 0,65 %), soit une augmentation de la valeur ajoutée de 4,6 % grâce au tarif, ce qui est très faible compte tenu des contraintes structurelles majeures que connaît le pays.

2.1.5 Exonérations en douane.

Près de la moitié des importations entre sous un régime d'exonération (tableau 2.7). Divers régimes douaniers spécifiques permettent aux opérateurs de ne pas être soumis au paiement de la fiscalité de droit commun. Les exonérations et exemptions de droits et taxes relèvent essentiellement du code des investissements (loi 95-015/AF), des marchés publics, des conventions et pratiques internationales (privilèges diplomatiques, dons et aides) et de décisions discrétionnaires.

Le code des investissements prévoit des exonérations de la fiscalité tarifaire. Mais de nombreuses conventions d'établissement introduisent aussi ce type d'exonération. La nomenclature des régimes d'exonération retenue par la Direction générale des douanes permet de classer les exonérations selon les catégories suivantes : Missions diplomatiques, Gouvernement, Autres, Investissements publics, Organisations internationales et ONG. Pour l'année 2006, 9,92 milliards de FC d'importations sont entrés en exonération totale ou partielle de droits et taxes aux Comores. Selon le service qui gère les exonérations, la dépense fiscale (le manque à gagner fiscal) s'élèverait à 4,17 milliards de FC.

L'exploitation du fichier des douanes pour l'année 2006 fournit des résultats très différents. La dépense fiscale liée aux régimes spécifiques représenterait aujourd'hui près de 9 milliards de FC, ce qui représente environ 50 % des recettes fiscales du pays en 2006. L'octroi d'exonérations « stimule » les activités de lobbying qui sont sources d'inefficacité économique. L'exception est donc presque devenue la règle.

Le champ d'application de ces exonérations concerne tous les produits. Il est cependant difficile pour la douane, dans les conditions actuelles de travail, d'assurer le suivi de la destination finale des marchandises.

Le tableau 2.7 présente une classification quelque peu différente des exonérations. Les exonérations exceptionnelles représentent plus de 27 % de la dépense fiscale. Les marchés publics, dont une partie des marchandises importées sous ce régime est détournée de sa destination finale pour se retrouver sur les marchés locaux, représentent plus de 13 % de la dépense fiscale. La répartition de la charge fiscale sur une assiette plus large serait un facteur de plus grande efficacité mais aussi de plus grande équité de la fiscalité comorienne.

Tableau 2.7 Dépense fiscale due aux régimes spécifiques d'importations y compris produits pétroliers – année 2006

	Valeur CAF	Droits perçus	Droits théoriques	Dépense fiscale (manque à gagner)		
		TUI,RA et TC (1)	Application du droit commun (2)	TOTA L (2)-(1)	UI+R A	TC
En milliards de FC						
Code des investissements	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aides et dons	13,4	0,0	5,1	5,1	3,7	1,4
Exonérations exceptionnelles	7,1	0,1	2,5	2,4	1,7	0,7
Marchés publics	2,9	0,1	1,3	1,2	0,8	0,4
Privilèges diplomatiques	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Total	23,0	0,2	9,0	8,8	6,3	2,5

Source : DGD, calculs de la mission.

2.2. Accès aux marchés

2.2.1 Structure des exportations.

Bien que le marché de la vanille ait connu des évolutions erratiques, la structure des exportations n'a pas connu de changement structurel majeur. La disparition du coprah des exportations en raison de problèmes parasitaires n'a pas eu d'effets importants car il représentait une part très faible des exportations. Au cours des trente dernières années, aucune

diversification des exportations n'a ainsi été pérenne. Les évolutions sont essentiellement liées à l'évolution des prix sur les marchés internationaux.

Tableau 2.8. Structure des exportations par produits – parts en %

	1981-85	1986-90	1991-95	1996-2000	2000-03	2005	2006
Huiles essentielles	14,8	21,1	16,9	22,1	6,7	4,9	7,9
Epices	76,4	67,6	76,8	65,5	88,2	86,9	86,2
Autres	8,8	11,3	6,3	12,4	5,1	9,2	5,9

Sources : CNUCED jusqu'en 2003 et DGD pour 2005 et 2006.

2.2.2 Différents droits et taxes à l'exportation.

La loi de finances 2007 a supprimé la taxe à l'exportation de 5 % de la valeur FOB de la vanille, l'ylang ylang et le girofle. Mais la loi de finances rectificative la réintroduit en cours d'année 2007. De plus, la RA est perçue au taux de 1 %. Ces taxes grèvent la compétitivité des exportations comoriennes car même si le pays a une part de marché significative pour ces produits, le prix mondial est déterminé par des facteurs exogènes, indépendants de la politique menée aux Comores²⁰. Ce sont des considérations de recettes fiscales et certainement d'harmonisation de la fiscalité tarifaire entre les îles autonomes qui motivent ces réformes alors que la politique commerciale devrait être conçue afin de stimuler la production de biens échangeables, qu'ils soient destinés au marché local ou à l'exportation.

2.2.3 Initiatives en faveur des PMA.

Les barrières tarifaires à l'accès des produits comoriens aux grands marchés mondiaux ont été largement éliminées. Les Comores bénéficient du Système Généralisé de Préférences (SGP), d'un accès privilégié au marché européen dans le cadre des accords UE-ACP et de l'initiative « Tout Sauf les Armes » (TSA) de l'UE. Des contacts ont été pris avec les autorités américaines pour bénéficier de « Africa Growth & Opportunity Act » (AGOA). L'initiative TSA n'a pas eu d'effet sur l'accès aux marchés en raison de la très forte concentration des exportations sur trois produits (ylang ylang, vanille et girofle) qui entraînent déjà en franchise de droits de douane en vertu des accords UE-ACP. L'AGOA, pour les mêmes raisons ne devrait pas stimuler significativement les exportations vers les États-Unis. Les différentes règles que doivent respecter les Comores pour bénéficier de ces initiatives présentent des contraintes fortes à l'accès aux marchés européens et américains (règle d'origine, contrôles sanitaires et phytosanitaires, ...).

Ces deux initiatives ouvrent pourtant, pour les pays en développement (PED), des opportunités potentielles liées à la délocalisation d'activités à faibles exigences technologiques et capitalistiques, comme par exemple la confection à Madagascar. Mais l'expérience malgache ne peut pas être reconduite à court terme aux Comores. L'intégration d'activités dans des chaînes de distributions internationales requiert des pré-requis inexistant dans le pays : un environnement des affaires stable et prévisible, la présence d'infrastructures et de services publics performants (énergie, télécommunications, transports terrestres, dédouanement des conteneurs, ...). De plus, les règles d'origine de l'AGOA exigent que la valeur ajoutée dans le pays bénéficiaire soit substantielle, ce qui implique l'existence préalable d'un tissu industriel. Les opportunités offertes par l'AGOA et par l'initiative TSA doivent donc être envisagées dans une perspective de long terme. La mise en place des pré-requis fournit toutefois aux autorités une feuille de route pour la modernisation de l'économie nationale.

2.2.4. Mesures Sanitaires et Phytosanitaires (SPS).

²⁰ Les Comores sont « price taker » sur le marché de la vanille et du girofle. Pour l'ylang ylang, le pays est plutôt « price maker » avec une part de marché de plus de 50 %. La demande et notamment l'évolution dans la composition des parfums limitent toutefois ce pouvoir de marché.

En raison de la faiblesse des exportations comoriennes de produits agricoles et alimentaires autres que ceux évoqués ci-dessus, les barrières implicites à l'accès au marché créées par les normes SPS n'affectent pas directement la performance actuelle de l'économie nationale. Cependant ces barrières, dont l'importance dépend fortement des secteurs, pourraient constituer un obstacle potentiel dans un scénario à long terme de diversification des exportations du secteur agricole. Les Comores n'ont pas les infrastructures nécessaires (notamment laboratoire d'analyse) pour répondre aux exigences de normalisation.

2.2.5 Recherche de niches. Si les Comores n'ont pas aujourd'hui les capacités techniques et administratives pour pénétrer à grande échelle les marchés mondiaux, la recherche de niches peut être une solution pour s'insérer graduellement dans le commerce mondial. Les initiatives du Syndicat National des Agriculteurs Comoriens (SNAC), soutenu par l'Agence Française de Développement (AFD), pour les produits bio²¹ et le commerce équitable vont dans ce sens (essentiellement pour la vanille). Elles restent marginales en termes d'impact sur le monde agricole car elles n'ont concerné en 2006 que la vente de 1000 kilos de vanille. Le développement de ces initiatives permettrait de structurer le monde agricole, d'inculquer aux agriculteurs concernés l'obligation de respect de certains standards internationaux et donc de diffuser au sein du monde agricole les bonnes pratiques pour accéder aux marchés mondiaux. Ces initiatives pourraient être étendues à d'autres produits, les prix élevés aux producteurs devant favoriser l'implication du monde agricole dans ces projets.

Mayotte est un marché potentiel non négligeable. C'est un débouché « naturel » pour les produits agricoles comoriens (tomates, pommes de terre et oignons). Les prix y sont bien plus élevés qu'aux Comores (rapport de 1 à 3 pour les tomates). La réglementation phytosanitaire²² européenne ne s'applique pas et le droit de douane est faible (5 %). La demande est cependant limitée en raison de la faiblesse relative du pouvoir d'achat et d'une population peu nombreuse.

2.3 Adhésion à l'OMC

Les Comores ont manifesté en février 2007 leur volonté d'intégrer l'OMC. Suite à cette demande, un Groupe de Travail (working party) pour examiner la requête des Comores a été constitué en Octobre de cette année par le Conseil Général de l'OMC.

En étant membre du Comesa et en négociant l'APE avec le groupe AfOA, les Comores s'engagent implicitement à respecter les règles de l'OMC car ces accords sont établis dans le respect des règles de l'OMC et y font souvent directement référence. Les Comores seront donc dans un avenir proche obligés de respecter le cadre commercial multilatéral. Rester en dehors de l'OMC reviendrait ainsi à en accepter les obligations sans pouvoir en retirer les bénéfices. Par ailleurs, le statut de PMA, avec le « traitement spécial et différencié », permet très largement d'alléger les obligations.

Pour ne pas subir les seules contraintes et pouvoir bénéficier des avantages de l'adhésion à l'OMC, des actions importantes sont à mettre en œuvre. Les Comores sont marquées par la faiblesse des capacités en matière de politique commerciale et notamment en matière d'analyse et de négociations. Pourtant, le pays a bénéficié des programmes de formation au niveau de la CNUCED, de l'OMC et du CCI à destination des PMA, visant à les renforcer. L'instabilité politique a eu, et a encore, de fortes répercussions sur la gestion des ressources humaines. C'est ainsi que plusieurs bénéficiaires des programmes de formation n'ont pas eu

²¹ Les Comores ont l'avantage de ne pas utiliser à grande échelle les intrants chimiques, ce qui permet de développer facilement des filières bio.

²² Toute importation est soumise à une demande préalable de permis d'importer délivré par la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF) de Mayotte. L'importateur doit présenter un certificat sanitaire et phytosanitaire délivré par le Ministère de la santé du pays de provenance.

le temps et l'occasion de restituer les compétences et les connaissances acquises. Cette situation ne favorise guère la constitution de véritables expertises pour la conduite et le suivi des dossiers à travers des expériences confirmées.

La participation effective à l'OMC nécessite bien plus que la seule mobilisation des ressources humaines disponibles. Elle demande de trouver une solution institutionnelle afin d'assurer la participation des Comores aux réunions de l'OMC à Genève, une réorganisation du Ministère du Commerce afin de mettre en place une capacité pour informer et traiter des questions commerciales multilatérales et la mise en œuvre d'un plan de mise à niveau des cadres légaux et institutionnels. Il faut noter que les questions de règles d'origine, de mesures SPS, de la valeur en douane, ..., devraient en théorie trouver une réponse dans le cadre du Comesa. Leur transcription dans le cadre légal comorien devra être faite avec la plus grande attention et les implications expliquées et discutées avec les opérateurs économiques et la société civile.

La mission du CI recommande d'institutionnaliser des groupes de travail composés de représentants de l'administration, du secteur privé et des négociateurs des Comores afin de préparer les prises de position que ces derniers auront à défendre lors des négociations de l'OMC. L'apport des fédérations patronales et organisations professionnelles est essentiel pour formuler des politiques ancrées dans les réalités du pays et les besoins du secteur privé. La composition de ces groupes de travail et la fréquence des rencontres changeront en fonction de l'agenda des négociations et de l'intérêt qu'elles présentent pour les Comores. Il est également important que les négociateurs comoriens soient informés des écueils à éviter, ceci à partir des expériences du Cambodge et du Népal, les deux seuls PMA qui ont accédé à l'OMC depuis 1995. Il sera aussi intéressant de suivre l'expérience du Cap Vert, le prochain PMA à accéder à l'OMC.

Lors des négociations sur l'accession, les Comores devront notamment veiller à éviter : (i) la souscription d'engagements en matière d'accès aux marchés (biens et services) allant au-delà des attentes de leurs partenaires, compte tenu des besoins en matière de développement ; (ii) l'aliénation de leurs droits en matière de traitement spécial et différencié, notamment sur les ADPIC, les subventions, les autres droits et impositions. Il est évident par ailleurs que la négociation avec les partenaires commerciaux suppose une relation donnant-donnant et que dans ce processus, les Comores abandonneront certains avantages et privilèges que leur confère la situation de PMA. L'essentiel toutefois est de ne pas tout abandonner immédiatement comme certains pays pauvres l'ont fait, renonçant à toute clause de sauvegarde, mais au contraire d'utiliser les avantages présents comme un objet de négociation.

2.4 Recommandations et actions proposées

1. Actuellement un assistant technique financé conjointement par l'OIF et le COMSEC appuie la Direction du commerce dans ses missions. Cette assistance technique est prévue pour une période d'un an, renouvelable une fois. La Direction du commerce doit se doter de ses propres capacités d'analyse. La compétence des cadres pourrait être renforcée par des actions de formation. Un engagement réciproque pour une période de cinq ans entre l'État et les fonctionnaires ayant bénéficiés d'une formation permettrait d'assurer une certaine stabilité des effectifs compétents et un suivi des réformes mises en œuvre.

Il est préconisé un programme de formation longue (6 mois à un an) de deux agents par an pendant trois ans. Ces agents seront issus des directions du commerce et de la douane. La mobilisation de bourses auprès des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux devra être privilégiée. Des actions de formation courte pourraient être organisées sur place afin de toucher un plus grand nombre d'agents, sur les fonds du cadre intégré.

2. Le partenariat entre le secteur public et le secteur privé est une nécessité absolue pour que la politique commerciale élaborée soit cohérente, efficace et acceptée de tous. La chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (CCIA) n'est pas opérationnelle. C'est pourtant elle qui devrait représenter le secteur privé dans ce partenariat. Il est urgent de donner à la CCIA les moyens de fonctionner efficacement et de se détacher de la tutelle publique.

Il est recommandé de donner un appui à la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture. La CCIA dispose de ressources grâce au centime additionnel perçu sur chaque importation. L'appui pourrait donc prendre la forme de l'assistance technique fournie par une chambre de commerce européenne pour deux à trois ans afin de l'aider à s'affranchir de la tutelle publique et à définir une organisation optimale et un plan d'action à moyen terme.

3 : Réaliser un audit des besoins en matière de contrôle de qualité et de normes sanitaires et phytosanitaires et établir un plan d'action. Les mesures sanitaires et phytosanitaires seront de plus en plus contraignantes ; par ailleurs, le contrôle de qualité sera de plus en plus nécessaire pour valoriser les produits comoriens (niches) sur les marchés mondiaux. Les Comores doivent donc se doter (ou réhabiliter) des installations existantes et former les personnels nécessaires.

4. L'étroitesse des locaux de la Direction du commerce et de la Direction des douanes (notamment le service statistique qui est en charge de Sydonia) est un obstacle majeur au bon fonctionnement des services et à l'efficacité des réformes. Ces services, de deux ministères différents (le Ministère de l'Économie, du Commerce, du travail, de l'Emploi et de la promotion de l'Entrepreneuriat Féminin et le Ministère des finances, du Budget et du Plan), sont amenés à travailler régulièrement ensemble. L'action vise à améliorer l'efficacité de ces deux directions en créant un cadre favorable à leur coopération. Ce serait aussi un signe fort de la cohérence de l'action de l'État.

On pourrait envisager la création d'un centre du commerce international (dont le nom est à définir), regroupant dans un même bâtiment la Direction du commerce et la Direction des douanes et éventuellement des directions d'autres ministères en charge des relations commerciales. Ce bâtiment devra être choisi en fonction des besoins de ces deux services et doté des équipements informatiques nécessaires, de liaisons internet à haut débit et d'un espace sécurisé afin d'accueillir le serveur et les services de gestion de Sydonia++. Les ressources cadre intégré pourraient être mobilisées et complétées par l'apport de bailleurs de fonds bilatéraux.

Chapitre 3 Défis de l'intégration régionale

L'intégration régionale constitue un enjeu essentiel pour l'économie comorienne. La section 3.1 analyse les efforts en cours pour intégrer au Comesa, tant sur le plan commercial que de l'investissement. Les défis de l'AfAO et du partenariat avec l'Union Européenne constituent la section 3.3 qui débouchent logiquement sur la nécessité d'une transition fiscale dont l'objectif devra être de mettre en place un système plus incitatif, qui diminuera les distorsions des tarifs auxquelles il se substituera.

3.1 Participation au Comesa

Le traité du « Common Market for Eastern and Southern Africa » (Comesa), signé par 20 États d'Afrique orientale et australe en novembre 1993, a été ratifié lors du sommet de Lilongwe en décembre 1994. Le principal objectif est la promotion de l'intégration économique régionale à travers le développement du commerce et l'investissement. Quatre pays ont depuis quitté le Comesa : le Mozambique et le Lesotho (1997), la Tanzanie²³ (1999) et la Namibie (2004), tous membres de la SADC. L'Angola a suspendu sa participation. Les pays membres²⁴ sont aujourd'hui au nombre de 19.

3.1.1 Intégration régionale par le commerce : la ZLE et l'Union Douanière (UD)

Depuis le 31 octobre 2000, neuf pays du Comesa forment une Zone de Libre-Échange (ZLE) (Djibouti, Egypte, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Soudan, Zambie, et Zimbabwe). Elle a permis de faire progresser les échanges intra-zone de plus de 30 % les deux premières années. Le Burundi et le Rwanda ont rejoint la ZLE en 2003. Les Comores y ont adhéré lors de la réunion de Kigali en 2006. Le pays n'a pas encore les capacités d'y participer pleinement, l'adhésion n'ayant pas été traduite au niveau du système informatique de la douane. De plus, le bureau de vérification de l'authenticité des certificats d'origine, qui doit être commun entre la Direction des douanes et la Direction du commerce, n'est pas constitué.

Lors du sommet de Kampala (juin 2004), le Comesa, tout en réaffirmant son objectif « d'une union douanière forte incluant tous les membres », a décidé de reporter le calendrier de mise en place de cette Union, initialement prévue pour la fin 2004. Elle devrait être effective au 1er janvier 2008, en même temps que la mise en œuvre de l'APE. Elle implique la mise en place d'un TEC. Lors du sommet de Nairobi en mai 2007, les pays membres se sont mis d'accord sur les taux du TEC selon la catégorisation retenue précédemment :

- Les matières premières et biens d'équipement au taux de 0 % ;
- Les consommations intermédiaires au taux de 10 % ;
- Les biens de consommation finale au taux de 25 %.

Les autres questions concernant le TEC, notamment la finalisation de la catégorie et des listes de produits sensibles, qui seront exclus de la libéralisation, sont renvoyées au prochain sommet du Comesa.

Enfin, le Comesa, en tant qu'institution régionale, développe des relations et des partenariats avec d'autres pays. Un Accord-cadre sur le commerce et l'investissement a été signé avec en octobre 2001 avec les États-Unis. Un bureau de l'AGOA est implanté à Lusaka depuis septembre 2002.

²³ La Tanzanie pourrait rejoindre de nouveau le COMESA, mais la décision n'est toujours pas prise par le gouvernement tanzanien. Ce pays participe donc aux réunions du COMESA en tant qu'observateur.

²⁴ Les pays actuellement membres sont l'Angola, le Burundi, les Comores, la République Démocratique du Congo, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, le Zimbabwe, la Zambie.

3.1.2 Intégration régionale par l'investissement : la ZICC. Lors du sommet de Kinshasa (juin 1998), le Comesa a décidé de promouvoir une zone d'investissement commune du Comesa (ZICC). L'objectif de la ZICC est de permettre à la région « d'attirer davantage d'investissements durables par la création d'une zone d'investissement internationale et compétitive qui permet la libre circulation des capitaux, de la main d'œuvre, des biens et des services à travers les frontières des États membres ». Une Agence Régionale d'Investissement (ARI) devrait ainsi voir le jour avec pour mission de favoriser l'IDE dans la région et de mettre en œuvre la ZICC.

3.1.3 Enjeux pour les Comores. Les difficultés pour mettre en œuvre une véritable politique commerciale et l'environnement international favorable à la libéralisation des échanges, dans un premier temps maîtrisée au niveau régional, ont été à l'origine de l'engagement des Comores dans les différents chantiers du Comesa. Cette décision politique, prise sans une évaluation approfondie des enjeux pour le pays, peut être toutefois une opportunité pour mener une profonde réforme des politiques d'incitations économiques.

Au delà des effets traditionnels de création et détournement d'échanges, les effets positifs attendus de la participation d'un pays à une union douanière sont liés aux économies d'échelle qui résultent du libre accès à un vaste marché. Les accords sud-sud présentent cependant des résultats souvent mitigés, le commerce intra-régional n'arrivant pas à être le moteur de la croissance. Un des arguments couramment avancés est l'absence de complémentarité des économies. Actuellement, le commerce des Comores avec les pays du Comesa reste marginal. Moins de 1 % des exportations comoriennes sont destinées au pays du Comesa en 2006 (tableau 3.1). Compte tenu de la spécialisation des exportations comoriennes dans trois produits de rente, la ZLE n'aura que peu d'effet sur les exportations vers les autres membres du Comesa. La part des importations en provenance de pays du Comesa est inférieure à 10 %, essentiellement constituée de produits pétroliers en provenance du Kenya. Cette part du Comesa semble même s'éroder au fil du temps, au profit notamment de l'Afrique du Sud. Il est toutefois possible qu'avec l'application effective de la ZLE, des effets de substitution d'origine se produisent, la ZLE stimulant alors les importations en provenance des membres du Comesa. Cet effet asymétrique « importations/exportations » pourrait avoir un effet négatif sur la balance commerciale et sur les différents soldes budgétaires.

Tableau 3.1 Répartition géographique des échanges des Comores – en %

	Importations		Exportations	
	2005	2006	2005	2006
UE	19,4	23,1	85,0	64,7
COMESA	5,5	7,0	2,1	0,7
AUTRES	75,1	69,9	12,9	34,6

Sources : DGD, calcul de la mission.

La ZLE aura, sans mesure compensatoire, des effets négatifs sur le niveau des recettes fiscales. Ces pertes ont été estimées pour les années 1999 à 2001 entre 2,3 et 22,9 % des recettes budgétaires et 0,2 et 2,6 % du PIB²⁵. Compte tenu de l'évolution de la fiscalité et des courants d'échanges depuis cette date, l'impact sera moindre. En effet, les taux du tarif ont été déjà réduits et les pertes de recettes compensées par l'application de droits d'accise sur de nombreux produits. Une estimation sur la base des données commerciales de 2006 engendre une perte de l'ordre 1,2 % des recettes budgétaires et de 0,2 % du PIB. Pour la mise en œuvre de l'UD et donc du TEC, la perte est estimée entre 12,8 et 20,7 % des recettes budgétaires et

²⁵ Impact de l'adhésion des Comores à la ZLE COMESA sur le Budget, GTT, Zaki BEN SALIM, 2002.

entre 1,4 et 2,3 % du PIB²⁶. Les réformes récentes du tarif dont les taux sont dans les fourchettes basses des négociations du Comesa réduisent très largement ces pertes de recettes fiscales.

Que peuvent alors attendre les Comores de leur participation au Comesa ? Le TEC du Comesa, même s'il est encore en cours de négociation, présente dans ces grands principes toutes les caractéristiques d'un instrument d'incitation économique plus favorable aux activités de production, ou au moins plus neutre que le tarif actuellement appliqué par les Comores. En effet, un tarif est un instrument efficace de politique économique s'il présente les caractéristiques suivantes :

Neutralité : traditionnellement, un régime commercial neutre est un régime qui se traduit par des incitations équivalentes pour les productions destinées au marché intérieur et celles pour l'exportation, qui permettent en conséquence aux pays d'exploiter pleinement leur avantage comparatif. Aucune discrimination parmi les biens échangeables n'est donc opérée. Les distorsions dues au tarif peuvent être minimisées en adoptant une structure rationnelle de ce dernier, respectant la progressivité des taux en fonction du degré d'ouverture des produits.

La structure du TEC du Comesa se fonde sur cette progressivité, contrairement à celle qui a toujours été appliquée aux Comores qui résulte de l'absence d'une classification économique des biens et des modifications successives introduites dans les lois de finances en fonction des circonstances du moment.

Simplicité et transparence : la simplicité est indispensable pour garantir la lisibilité et la transparence du système de protection et en faciliter l'application. La simplicité est nécessaire pour permettre aux opérateurs économiques de décrypter aisément les signaux émis par le système d'incitations et de réagir en conséquence. La transparence évite la prise de décisions discrétionnaires et décourage de facto les comportements de recherche de rente.

Si les différentes réformes du tarif comorien lui ont permis de gagner en simplicité (aujourd'hui 3 taux pour la TUI), sa transparence n'est pas assurée pour plusieurs raisons : d'une part, l'application du tarif peut varier d'une île à l'autre ; les opérateurs économiques peuvent donc se voir appliquer des règles différentes en fonction de leur localisation sur le territoire de l'Union. D'autre part, les autorités douanières n'utilisent pas la valeur transactionnelle mais des valeurs de référence vieilles de plus de 10 ans ; le tarif n'a alors plus aucun sens puisque l'opérateur économique ne peut pas savoir le poids réel de la fiscalité tarifaire dans la mesure où la base taxable n'est pas définie a priori. Enfin, la taxation « au forfait » des conteneurs de groupage contribue à l'opacité du système de taxation. Ces pratiques douanières encouragent les comportements de corruption, de recherche de rente et de décisions discrétionnaires, source d'inefficacités économiques.

L'application du TEC du Comesa dans le cadre d'une union douanière ne peut se satisfaire de ces pratiques. Dans une Union, les mêmes règles doivent s'appliquer à tous sans quoi une concurrence fiscale s'établit sur la base des distorsions introduites. La taxation au forfait, tout comme l'utilisation de valeurs de référence, est incompatible avec un TEC dont le principe est la taxation *ad valorem* appliquée à la valeur de la transaction. Le Comesa, dans son projet de code communautaire des douanes (articles 95 à 98 du chapitre 3), fait d'ailleurs référence à la valeur transactionnelle de l'OMC comme base de taxation. Les Comores auront donc l'obligation d'appliquer ces bonnes pratiques.

²⁶ Étude d'impact préalable aux négociations des APE, Union des Comores, Gruppo SOGES, 2005. Ces résultats sont proches de ceux de Said ABDOU SALIME et Zaki BEN SALIM, Impact du TEC sur les recettes de l'État et sur la compétitivité, GTT, 2005

Stabilité et crédibilité : le succès d'une réforme tarifaire est de voir se déplacer les facteurs de production des secteurs les plus protégés vers les secteurs où le pays dispose d'un avantage comparatif. Or, les opérateurs économiques n'accepteront de supporter les coûts d'ajustement indispensables que s'ils sont convaincus de la pérennité du changement. Une fois la réforme adoptée, la pérennité des changements initiés devient une condition indispensable à sa réussite. Si les opérateurs économiques ne sont pas persuadés de la durabilité de la nouvelle orientation de la stratégie commerciale du pays, ils concentreront leurs efforts sur leurs activités de lobbying pour obtenir à nouveau une protection, plutôt que sur la restructuration de leurs activités.

Les changements du tarif lors de chaque loi de finances, voire lors des lois de finances rectificatives (comme c'est le cas en 2007) vont à l'encontre de la stabilité et la crédibilité de la politique commerciale. Cette incertitude est renforcée par les multiples changements à la tête du gouvernement et des administrations en charge de la politique commerciale. L'UD du Comesa permet alors d'ancrer la politique commerciale dans la durée. Les révisions du TEC dans une UD sont possibles mais font l'objet d'une concertation entre les pays membres, ce qui assure la cohérence. La politique commerciale n'est plus à la merci des aléas politiques nationaux.

Ainsi, la participation des Comores à l'UD du Comesa est une nécessité compte tenu de l'instabilité politique du pays. C'est le moyen d'asseoir la politique commerciale dans la durée, d'en assurer une certaine stabilité et crédibilité et ainsi de rassurer les opérateurs économiques en « stabilisant » un des aspects importants du climat des affaires.

En matière d'investissement, la participation au Comesa pourrait présenter des avantages similaires de stabilité et de crédibilité du système d'incitation. Néanmoins, les travaux du Comesa sur la ZICC sont bien moins avancés que ceux du TEC et l'expérience d'autres régions (notamment l'UEMOA) montre qu'il est difficile d'avoir un système harmonisé d'incitation à l'investissement.

3.2 Participation à l'AfOA et la négociation de l'APE

L'accord de Cotonou de 2000, révisé en 2004, détermine le cadre de coopération entre 78 pays ACP et l'Union Européenne (UE). Il traite des questions de relations politiques, d'aide publique au développement et de commerce. L'objectif de cet accord est la réduction de la pauvreté tout en contribuant au développement durable et à l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale (article 1 de l'Accord).

Le principe de non-réciprocité régissait les relations commerciales entre les pays ACP et l'UE. Alors que le marché européen était déjà très largement ouvert aux produits des pays ACP²⁷, les pays ACP pouvaient maintenir les barrières tarifaires sur leurs marchés vis à vis des produits européens. Si ce traitement spécial et différencié est autorisé par les accords de l'OMC pour les Pays les Moins Avancés (PMA), il est incompatible pour les autres pays avec le principe de réciprocité qui est l'un des piliers des différents accords multilatéraux encadrés par l'OMC. L'UE s'est donc engagée dans un processus de mise en œuvre d'Accord de Partenariat Économique (APE) avec les pays ACP pour que les deux parties respectent les accords multilatéraux qu'elles ont signés. Les APE sont négociés sur une base régionale afin de renforcer l'intégration régionale des pays ACP. Les PMA, membres d'accords régionaux, se sont engagés dans ce processus au côté des pays ACP non PMA. Du fait de l'appartenance de certains pays du Comesa à d'autres accords régionaux (notamment SADC) et de l'Egypte

²⁷ 97 % des exportations des pays ACP peuvent entrer librement (sans droits de douane et taxes d'effet équivalent) sur le marché européen. Les produits couverts par la Politique Agricole Commune (PAC) ne bénéficient pas de cet accès privilégié au marché européen.

qui n'est pas un pays ACP et qui a un accord bilatéral avec l'UE, le groupe des pays de l'AfOA (pays de l'Afrique Orientale et Australe) a été constitué pour négocier l'APE avec l'UE. C'est toutefois le secrétariat du Comesa qui est chargé des négociations techniques avec l'UE.

Dans la mesure où le marché européen est déjà très largement ouvert aux produits des pays ACP, la réciprocité vise essentiellement à libéraliser l'accès des produits européens aux marchés des pays ACP.

Le calendrier des APE prévoit une mise en œuvre effective au 1er janvier 2008. Toutefois, les négociations avec l'AfOA ont pris du retard en raison de divergence sur le contenu de l'APE. L'APE a initialement été conçu par l'UE comme un accord strictement commercial, la coopération au développement étant du domaine de l'accord de Cotonou. Les pays de l'AfOA, composé essentiellement de PMA, ont fait du développement leur priorité et ont donc rejeté l'idée d'un APE sans une composante développement et financement des coûts de l'APE. Si un volet développement a bien été inclus après de long mois de négociation, le volet financement reste bloqué, l'UE ne pouvant pas s'engager sur un protocole financier spécifique à l'APE. Toutefois, l'UE s'est engagée, dès le début du processus, à mettre à disposition des pays de l'AfOA des ressources pour financer les coûts d'ajustement de l'APE à travers le FED, dans le cadre de la coopération financière définie par les accords de Cotonou. Les coûts d'ajustement évalués sont essentiellement budgétaires, l'impact économique et social à moyen et long terme étant difficilement mesurable. Les craintes légitimes soulevées par l'APE résultent de cette incertitude quant à ses effets à moyen et long terme sur le développement durable du pays et des pays ACP dans leur ensemble.

Les pays de l'AfOA jouissent d'un accès libre au marché de l'UE pour plus de 97 % de leurs exportations vers l'UE grâce à différentes initiatives (SGP, TSA notamment). Toutefois, ils ne peuvent bénéficier pleinement de ce libre accès en raison de règles qu'ils ne peuvent respecter en matière de certificat d'origine et de mesures SPS.

Les négociations actuelles portent sur ces deux points. Les pays de l'AfOA souhaitent des règles d'origine simplifiées mais surtout asymétriques : les pays de l'UE se verraient appliquer les règles actuelles selon les « standards internationaux » en matière d'origine alors que les pays de l'AfOA pourraient respecter des règles plus simples, en relation avec leur niveau de développement et leur capacité administrative de gestion et de contrôle (l'utilisation des critères de matière « entièrement obtenue » et de changement de position tarifaire). Ce traitement spécial et différencié est aussi demandé par les pays de l'AfOA pour l'application de la règle du cumul qui permettrait que des produits utilisés comme intrants et originaires d'autres pays de l'AfOA, des PTOM, des autres pays ACP, de l'Afrique du sud, de la Libye et de l'Egypte soient considérés comme produits originaires du pays. L'assouplissement des règles d'origine est en effet une condition nécessaire pour que les pays de l'AfOA puissent pénétrer plus facilement le marché européen. Selon la CNUCED, seulement 50 % des produits éligibles originaires des PMA bénéficiaient du SGP, l'application de la règle d'origine étant le principal frein à son utilisation²⁸. En matière de règle SPS, les pays de l'AfOA ont du mal à répondre aux exigences relatives à la surveillance, aux tests et aux infrastructures SPS. Ils souhaitent un traitement spécial et différencié conformément aux articles 9 et 10 de l'accord SPS de l'OMC. Les négociations portent sur les transferts de technologie, l'application d'un moratoire avant la mise en œuvre de la réglementation sur les mesures SPS et sur l'assistance technique et financière que pourraient apporter l'UE pour aider les pays de l'AfOA à respecter les normes européennes et internationales.

L'APE prévoit des mesures de sauvegarde selon les principes de l'article XIX du GATT et de l'accord de l'OMC sur les sauvegardes. Des mesures de sauvegarde peuvent être prises en cas

²⁸ CNUCED, 1997, CDP/1997/4/Add.1.

de grave préjudice pour la branche, pour appuyer une industrie naissante, en cas de problème de balance des paiements et enfin de la dégradation d'indicateur de développement qu'ils restent à préciser. Les Comores pourraient mobiliser ces mesures de sauvegarder pour encourager certains secteurs ciblés.

Des études d'impact ont été réalisées dans chacun des pays ACP impliqué par l'APE. L'étude réalisée aux Comores²⁹ se concentre sur l'impact fiscal de l'APE, les informations sur la compétitivité étant plus qualitatives. Sur la base d'importations en provenance de l'UE qui représentent 53 % des importations comoriennes, la perte de recettes fiscales due simultanément à l'APE et à l'UD du Comesa représente entre 28,7 et 33,6 % des recettes budgétaires et 3,1 et 3,7 % du PIB. Cette perte pourrait être plus importante en raison du détournement de commerce que la suppression des droits de douane ne manquerait pas de causer. Elle serait atténuée si la tendance actuelle de l'évolution géographique des échanges se confirme. Sur la base des données de 2006, la perte de recettes fiscales représenterait 8,2 % des recettes budgétaires et 1,2 % du PIB. L'impact sur le taux de protection effective des entreprises est ambigu et dépend de la structure de coût de chaque entreprise.

Pour permettre un ajustement progressif et limiter l'impact budgétaire, le désarmement tarifaire doit prendre effet 10 ans après la signature de l'Accord et s'étaler sur une période de 15 ans. Les biens d'équipement et matières premières devraient être totalement libéralisés la dixième année. Le désarmement tarifaire serait progressif pour les biens intermédiaires entre la onzième et la vingtième année et les produits finis entre la dixième et la vingt-cinquième année. Enfin, une liste de produits sensibles permettrait d'exclure de la libéralisation certains produits. L'article XXIV du GATT précise qu'une partie substantielle des échanges doit faire l'objet de la libéralisation dans le cadre d'un accord régional et qu'aucun secteur ne peut en être totalement exclu. L'UE souhaite une couverture de produits d'au moins 90 % alors que l'AfOA souhaite une couverture de seulement 80 %. Chaque pays de l'AfOA a ainsi fourni sa liste de produits sensibles. Sur cette base, ce serait 55 % des échanges qui seraient exclus de la libéralisation, soit un niveau incompatible avec l'article XXIV du GATT. Différents scénarii sont étudiés par le secrétariat du Comesa pour établir une liste ramenant la liste des produits sensibles à moins de 20 % des échanges.

Les Comores ont proposé une liste établie par le MECTEPEF sans aucune concertation avec le secteur privé et sans la replacer dans une stratégie commerciale globale pour le pays. Cette liste a été constituée en retenant quatre critères : la prévention d'une chute de recettes tarifaires, la protection de l'industrie naissante, la sécurité alimentaire et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

A l'exception de la protection de l'industrie naissante, aucun des trois autres critères ne justifie l'exclusion de la libéralisation. L'application d'un tarif n'est aucunement une protection contre les risques sanitaires et phytosanitaires. La fiscalité intérieure peut se substituer à la fiscalité tarifaire pour sécuriser les recettes fiscales. L'absence d'une stratégie d'ensemble englobant tous les aspects de la politique commerciale aboutit à ce type de proposition afin de répondre dans l'urgence aux requêtes de telle ou telle institution nationale, régionale ou multilatérale. Mais cela ne contribue pas à l'élaboration d'une politique commerciale cohérente et rationnelle permettant une plus grande intégration des Comores à l'économie mondiale.

²⁹ Étude d'impact préalable aux négociations des APE, Union des Comores, Gruppo SOGES, 2005

Tableau 3.2 Liste comorienne des produits sensibles

Prévention d'une chute des recettes tarifaires	Protection de l'industrie naissante	Sécurité alimentaire	Sanitaire et phytosanitaire
Volailles	Poissons	Miels naturels	Bovins vivants
Vêtements pour homme	Yaourts	Pommes de terre	Volailles vivantes
Viandes bovines	Produits laitiers avec fruits ou cacao	Fruits et légumes	
Ciments portlands	Fromage		
Véhicules de transport	Parfums et eaux de toilettes		
Barre de fer ou d'acier	Mélange de jus sans alcool		
Appareil de télécommunication	Eau minérale		
Antituberculeux et antiparasitaires	Noix de muscades		
	Oeufs		

Sources : Direction du Commerce.

3.3 Nécessaire transition fiscale

La réforme tarifaire, qui doit s'effectuer avant tout en fonction d'un objectif d'incitation, est un élément central de la réforme fiscale. Il s'agit de réduire les distorsions fiscales d'origine tarifaire tout en maintenant un niveau de protection approprié. Cette réforme n'acquiert cohérence et pérennité que si elle débouche sur une transition fiscale, c'est-à-dire si les systèmes de fiscalité directe et de fiscalité indirecte interne mobilisent des ressources complémentaires à l'origine de moindres distorsions que les tarifs auxquels ils tendent à se substituer.

La transition fiscale est d'autant plus importante qu'à partir de 2008 devrait se combiner la mise en œuvre de l'UD du Comesa et l'APE, avec une chute des recettes fiscales de plus de 2 % du PIB. La transition fiscale s'effectue en générale en deux étapes. La première vise à substituer des recettes de fiscalité indirecte interne aux recettes issues du tarif. Elle implique aussi une réforme des exonérations qui perdent de leur légitimité avec la baisse des tarifs. La deuxième phase consiste à augmenter les recettes de fiscalité directe, dès lors que la première phase a permis notamment de consolider le secteur productif existant.

Sans véritablement établir de stratégie à moyen terme, les Comores se sont engagées dans une transition fiscale depuis maintenant plusieurs années. La baisse des tarifs douaniers s'est accompagnée de l'application de la TC et aussi de l'introduction d'accises sur de nombreux produits. Ces mesures, qui se sont empilées au fil des lois de finances, ne constituent pas une stratégie de transition fiscale cohérente et efficace.

La TC grève définitivement le coût des biens d'équipements, des matières premières et des consommations intermédiaires. La déduction partielle, initialement introduite pour la TC perçue en douane, n'est pas appliquée. Contrairement à une TVA, qui modifie les seuls prix à la consommation, la TC affecte les coûts de production et est à l'origine de distorsions économiques particulièrement graves en raison d'un effet de cascades :

- Distorsions entre secteurs d'activités. Du fait de l'effet en cascade, la majoration des coûts est d'autant plus importante que l'activité de production implique plusieurs stades de transformation et l'utilisation importante d'intrants. Les activités industrielles, plus généralement de productions de biens, sont plus pénalisées que les activités commerciales ou de services, dont certaines nécessitent peu de consommations intermédiaires.
- Distorsions contre la compétitivité des activités locales. Les principaux partenaires commerciaux des Comores, et en particulier ceux du Comesa, ont opté pour la TVA ce qui évite de grever leurs coûts de production. La compétitivité des producteurs comoriens y compris les prestataires de services est ainsi lourdement pénalisée puisque ces producteurs subissent des surcoûts très importants du fait des rémanences de TC. Il est à noter que cette perte de compétitivité concerne toutes les productions domestiques de biens échangeables qu'ils soient destinés au marché intérieur ou au contraire à l'exportation. Le risque de pertes de parts sur le marché intérieur est amplifié en raison de la diminution de la protection tarifaire consécutive à l'adhésion au Comesa et à l'APE.

La transition fiscale est une voie incontournable car la politique d'ouverture expose les activités économiques du pays à une concurrence internationale de plus en plus intense qui rend indispensable la réduction des distorsions fiscales, notamment les distorsions provenant de la fiscalité indirecte interne. L'adoption d'une fiscalité interne économiquement neutre est d'autant plus cruciale que cette fiscalité a vocation, dans le cadre de la transition fiscale, à prendre le relais de recettes tarifaires désormais décroissantes. En effet, avant la mise œuvre de la libéralisation tarifaire, les activités économiques internes bénéficiaient d'une protection élevée susceptible de compenser les effets néfastes des distorsions de la fiscalité interne, notamment de la TC, pour les opérateurs économiques orientés vers le marché intérieur. Avec la libéralisation, cette protection permissive pour ces opérateurs disparaît et les distorsions fiscales compromettent leur compétitivité vis-à-vis d'importations désormais non grevées de tarifs. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de s'assurer d'une neutralité aussi grande que possible de la fiscalité indirecte interne : pour atteindre un tel objectif de neutralité économique, l'instrument le plus performant est la TVA en raison du mécanisme de déductibilité. De plus, cet impôt appliqué sur une large assiette est susceptible de porter des recettes à la mesure des enjeux de la transition fiscale.

Le choix en faveur de la TVA est celui de la très grande majorité des pays du monde qui ont ainsi reconnu les grandes qualités de cet impôt. Ainsi, en 2005, la TVA est appliquée dans 136 pays, y compris la quasi-totalité des pays les moins avancés. Un des grands avantages de cet impôt est qu'il est possible de l'adapter au contexte particulier d'économies en développement, y compris au contexte de pays particulièrement pauvres, d'en conserver les propriétés de neutralité économique tout en recouvrant des recettes fiscales substantielles. En optant pour la TVA, les Comores se donneraient les moyens de rejoindre la bonne pratique en matière de fiscalité indirecte interne. La TVA est enfin un facteur de formalisation de l'informel dans la mesure où seules les entreprises du formel peuvent déduire la TVA payée en amont.

Mais la mise en place d'une TVA, à travers son mécanisme de déductibilité, prend du temps. Les autorités comoriennes auraient intérêt à définir rapidement ce projet afin de bien préparer l'introduction de la TVA dans 3 ou 4 ans.

3.4 Recommandations

Dans la mesure où la politique commerciale sera de plus en plus définie au niveau régional (Comesa), c'est le renforcement des capacités qui est la priorité. La maîtrise des règles régionales et internationales, la participation aux négociations et aux forums, le partenariat

secteur privé/secteur public demandent des capacités techniques qui ne pourront être acquises et valorisées que dans un environnement de travail adéquat.

Les Comores sont engagés dans plusieurs accords d'intégration régionale et des accords commerciaux bilatéraux, avec une participation effective inégale selon les accords (COI, GAFTA, Comesa, AfOA/APE, ...) ³⁰. La structure de l'économie mais aussi les capacités de l'administration et du secteur privé sont insuffisantes pour pouvoir profiter simultanément de l'ensemble de ces accords. Une réflexion devrait être menée afin de définir l'espace régional sur lequel les Comores pourraient concentrer leur action. L'Afrique du Sud avec la SADC est par exemple aujourd'hui une zone d'échanges plus importante pour les Comores que le Comesa.

L'évolution de la politique commerciale dans les années à venir nécessite la mise en œuvre rapide d'une transition fiscale. La maîtrise des exonérations et la mise en place de la TVA pourraient être le fil conducteur de cette transition fiscale.

- 1.** Réaliser une étude d'impact budgétaire, économique (compétitivité) et social de l'introduction d'une TVA au Comores.
- 2.** Promouvoir la transition fiscale afin d'accompagner la réforme tarifaire : réduction et suivi de la dépense fiscale (les exonérations), élargissement de l'assiette de la TC puis introduction de la TVA à l'horizon 2010 en remplacement de la TC.
- 3.** Réaliser un audit des différents accords d'intégration régionale signés par les Comores afin de définir l'accord pertinent sur lequel le pays doit se concentrer pour développer sa coopération commerciale. Les capacités du pays impliquent de définir une zone géographique « optimale » d'intégration régionale plutôt que de multiplier la signature d'accords d'intégration régionale.

³⁰COI : Commission de l'Océan Indien ; GAFTA : Greater Free Trade Arab Area ; COMESA : Common Market for Eastern and Southern Africa ; APE/AFOA : Accord de Partenariat Économique de l'Afrique Orientale et Australe.

Chapitre 4 Compétitivité de l'économie

La compétitivité extérieure est au centre de l'EDIC. C'est une notion complexe où plusieurs facteurs se combinent et dont l'importance relative change suivant les pays, le moment historique et les politiques poursuivies. La section 4.1 met en scène la relation entre compétitivité, les comportements budgétaires, sous le double angle des prélèvements et des allocations budgétaires, et la gouvernance. On entre ensuite dans le vif du sujet avec une analyse des coûts des facteurs et des consommations intermédiaires (section 4.2). Finalement, les sections 4.3 et 4.4 traitent de la compétitivité et de la politique de change. On y voit que par rapport aux pays de référence de la sous-région, la situation des Comores s'est détériorée. Le taux de mésalignement du Franc Comorien est calculé.

4.1 Comportement budgétaire et gouvernance dans la relation à la compétitivité

La compétitivité de l'économie dépend assez largement du comportement de l'Etat, bien sûr à travers les implications de la politique économique sur les prix relatifs, mais aussi par les équilibres budgétaires, par le niveau et la structure des recettes, et, par la composition et l'importance de la dépense globale. La constitution des recettes ne doit pas être une source de distorsions dans la structure des impôts et taxes. L'objet de cette mobilisation, que mesure le taux de prélèvement public, est de financer les missions régaliennes : justice, police et ordre. C'est aussi de faire supporter à la collectivité des dépenses de formation du capital humain qui facilitent le fonctionnement futur de l'économie ou encore des dépenses d'infrastructures qui facilitent les échanges et donnent de la fluidité aux relations interindividuelles. Le comportement de l'Etat est donc en étroite relation avec l'objectif d'amélioration de la compétitivité, que ce soit à travers la capacité de l'institution à réduire les coûts de transaction ou l'aptitude à promouvoir la qualité du facteur travail par des dépenses pertinentes de santé et d'éducation. Le prélèvement opéré sur les agents doit être adéquat, c'est-à-dire ne pas pénaliser le secteur formel au profit des activités informelles selon des modalités qui illustreraient alors, dans la logique de la loi de Laffer, une désincitation au travail. S'il faut donc prendre garde à ce que « trop d'impôts ne tuent pas l'impôt », il faut aussi veiller à ce que les dépenses soient adéquates dans leur montant comme dans leur composition et que leur financement n'engendre pas un fardeau pour les générations futures.

4.1.1 La compétitivité dans son rapport au niveau et à la composition des prélèvements

Aux Comores, les prélèvements obligatoires nets de dons extérieurs sont relativement élevés compte tenu des caractéristiques du pays et notamment de son niveau de développement. Pour un PIB de l'ordre de 150 milliards de francs comoriens, en 2005, le taux de prélèvement s'établissait à 15,5 %. Pour les deux tiers, les ressources mobilisées étaient de caractère fiscal, le reliquat consistant en des ressources non fiscales. Le ratio est inférieur à ce qui tient lieu de norme de convergence en zone franc, minimum de 17% dans le cadre de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA). Mais les Comores s'en approchent de manière comparable à ce qui peut être observé dans cet espace institutionnel de référence. Compte tenu du potentiel de mobilisation fiscale, la performance n'est donc pas négligeable. L'augmentation de la pression fiscale impliquera certaines dispositions, qui ont été en partie adoptées au niveau de la loi de finances 2006 : élargissement de l'assiette fiscale par réduction des fraudes et évasions, modernisation de l'administration fiscale et amélioration de sa relation aux entreprises.

Le système des droits et taxes opposables à l'activité économique participe de l'attractivité d'un territoire et de la compétitivité de ses entreprises. La caractérisation de ces dispositifs est cependant difficile à établir sous une forme synthétique. Les principes généraux d'imposition et de taxation sont en effet à nuancer en fonction du secteur d'activité et de la taille des organisations, du champ des charges déductibles, de l'importance des régimes dérogatoires, notamment des exonérations et dispositions relevant du code des investissements. La fiscalité est également affaire d'interprétation dans la mesure où un

même taux d'imposition peut-être appliqué différemment par les administrations nationales. Il arrive que les agents soient amenés à "négocier" leurs impôts, ce qui est une source de corruption potentielle et de captation de rentes par les fonctionnaires. Cette dimension institutionnelle, que l'on aborde plus loin de manière plus détaillée, est potentiellement importante avec de fortes implications pour l'évaluation de la gouvernance publique. On en reste ici à la fiscalité de droit commun opposable aux bénéfices des sociétés. Dans ce domaine, les Comores sont en retard sur le mouvement international d'allègement de l'impôt sur les bénéfices.

La fiscalité directe sur les entreprises est relativement lourde et peut constituer une incitation à l'évasion fiscale. Environ 350 entreprises sont gérées par le service de la fiscalité des entreprises (SFE) parmi lesquelles une vingtaine ont un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions de francs comoriens. Dans ce cas, l'impôt sur les bénéfices (IBD) est très lourd : 50%. Ce pourcentage tombe à 35% pour les organisations qui réalisent un chiffre d'affaires de 20 à 500 millions. Les entreprises en dessous du seuil de 20 millions sont assujetties au paiement d'une patente à laquelle s'ajoute une taxe professionnelle unique représentant de 1 à 3 fois la valeur de la patente. Par ailleurs, les sociétés en déficit sont redevables d'un impôt minimum qui va de 1 million pour un chiffre d'affaires compris entre 20 et 100 millions à 3 unités au-delà d'un produit de 250 millions de francs comoriens.

Quelques comparaisons internationales dans le contexte africain traduisent le décalage avec le mouvement observé dans le reste du monde. Au Maroc, l'impôt sur les bénéfices se situe à 35 %. Quelque soit le revenu imposable, l'entreprise est soumise à une imposition minimale de 0,5 % du chiffre d'affaires annuel. En Tunisie, jusqu'en décembre 2006, le taux normal d'impôt sur les sociétés résidentes était de 35 %. Un projet de loi l'a récemment ramené à 30 % avec un taux réduit à 10 % pour certains types d'entreprises. Au Sénégal, la loi 2004 a introduit une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés de 35 % à 33 %. Cette mesure a contribué à la mise en œuvre d'un régime de droit commun incitatif avec l'extension de l'amortissement accéléré et la suppression de la provision pour le renouvellement du matériel. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) a constitué un facteur important de réduction du taux marginal effectif d'imposition. Au Cameroun, le taux de l'Impôt sur les sociétés est de 35 %, majoré de 10 % au titre des centimes additionnels communaux, soit un taux global de 38,5 %. La fiscalité comorienne est donc en retrait de ce qui s'est fait récemment dans de nombreux pays francophones de niveaux de développement très variés.

En matière de fiscalité indirecte, l'essentiel des prélèvements se fait à travers les droits de porte où le gouvernement a poursuivi sa politique de simplification du tarif et de démantèlement tarifaire conformément aux engagements pris dans le cadre de l'intégration économique régionale. Le tarif des douanes pour l'exercice 2007 comporte trois taux : 20%, 5% et 0%. Parallèlement, les droits d'accise de certains produits sensibles à la contrebande seront réduits en vue de lutte contre ce fléau. L'effort d'harmonisation régionale est ici plus avancé et les perspectives inhérentes à l'intégration des Comores au Comesa donne plus de prise à la discussion et aux efforts d'harmonisation.

Globalement, un important travail reste à faire pour élever le taux de pression fiscale tout en diversifiant l'assiette de manière à fiscaliser davantage le secteur informel et à contrôler plus efficacement la déperdition en recettes inhérentes aux exonérations douanières. Ce rééquilibrage doit intervenir en même temps que s'accomplira une véritable transition fiscale : en l'occurrence, le passage d'une fiscalité de porte à des impôts et taxes qui seront davantage en relation avec le patrimoine et l'activité locale. A terme, le gouvernement et l'administration devraient se mobiliser sur la mise en place de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Une TVA à taux unique est particulièrement favorable à la compétitivité des exportations de biens et de services. A travers son système d'imputation des taxes amont et l'assujettissement des exportations au taux zéro, elle permettra de purger les exportations de toute charge fiscale. La mise en œuvre d'une TVA à taux unique correspond à la bonne

pratique internationale. Elle permettra d'achever cette évolution vers un impôt économiquement neutre et de bon rendement budgétaire, car assis sur une large assiette. Par son effet favorable sur la compétitivité, l'application de la TVA devrait être favorable à un accroissement de l'emploi et donc à une réduction de la pauvreté.

En toile de fond de ces importantes réformes pour la compétitivité comorienne, il faut également rappeler l'importance du climat politique interne entre l'ensemble des composantes de l'Union des comores. Le maintien de la paix sociale, de la libre circulation des hommes entre les îles et de la transparence de l'information sont des préalables à l'attractivité des îles de l'Union. La loi de finances 2006 a prévu de répartir les recettes entre les îles après différents prélèvements au titre de la dette publique, des paiements de retraites et de certaines prestations de services. Le montant résiduel après déduction de ces charges sera réparti conformément à la Loi organique fixant les quotes-parts comme suit : Union (37,5%), Ngazidja (27,4%), Anjouan (25,7%), Mohéli (9,4%). La transparence autour des recettes prélevées par chacune des îles et les versements au budget commun avant application de la règle de partage sont bien les conditions d'application du nouveau contrat social et politique. Il convient donc d'appliquer les prescriptions de la loi organique, même si celle-ci a créé une composition non optimale de la dépense.

4.1.2 La compétitivité dans son rapport au niveau et à la composition de la dépense

Le pacte de réconciliation, toujours fragile autour du principe d'un Etat fédéral, a été un facteur d'élévation du coût d'administration des territoires et de leurs habitants. Chaque île s'est dotée de ses structures politiques. Chacune d'elles a ses propres attributs étatiques avec une Présidence et un Parlement. Si la paix civile n'a pas de prix, elle a néanmoins un coût qui se reflète dans le coût d'opportunité élevé des ressources publiques, dans la renonciation à certaines dépenses que ne permet pas la « suradministration » d'un micro-Etat fédéral. L'évolution institutionnelle a conféré aux îles une réelle indépendance au prix d'une duplication de fonctions qui concourt à alourdir des postes budgétaires. En allant au-delà d'une simple logique de décentralisation, la création de nouvelles structures étatiques a bien été à rebours des démarches d'intégration régionale et de regroupements d'Etats. Si l'on considère qu'une puissance publique a vocation à promouvoir l'insertion de ses agents dans l'économie mondiale, la forme du découpage politico-administratif adoptée n'est pas propice à la promotion de missions publiques aux moindres coûts économiques. En cela, elle n'est pas un facteur de compétitivité. Cela a été un facteur de surcharge du poids des salaires et traitements : 54% en 2005, mais 72% si l'on en reste à un lecture restrictive du ratio attendu en rapportant cette masse aux seules recettes fiscales. C'est beaucoup plus que ce que dispose, en zone franc, les objectifs du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité où le seuil de 35% est présenté comme le plafond (cf., <http://www.izf.net>, Réunion des Ministres de l'économie et de la zone franc, Rapport aux ministres, Libreville, avril 2006).

Ce pourcentage situe clairement les limites potentielles en termes de conduite des missions économiques et de dotation des fonctionnaires en biens et services de base qui font pourtant l'efficacité de l'administration. La fonction publique est dans une logique qui s'apparente davantage à la gestion sociale du sous-emploi local, et implicitement de la paix civile qui constitue un bien public, qu'à une volonté de promotion de l'activité privée par la promotion de missions à rendement économique et social. La promotion d'une bonne gouvernance publique implique, par conséquent, une redistribution des masses budgétaires vers des missions économiques clairement définies avec une dotation financière et une procédure d'évaluation rétrospective de type : coûts-bénéfices. Indépendamment de la relation en forme de ciseaux entre les salaires et la dépense de biens et services, il faut constater que la structure de cette dépense publique globale conduit également à affaiblir la compétitivité de différentes manières. En d'autres termes, l'Etat doit pouvoir faire mieux avec des moyens financiers équivalents.

- On observera d'abord que certains budgets ou types de dépenses sont en décalage avec l'expression des besoins. C'est le cas pour tout ce qui relève de l'insertion dans l'économie mondiale par l'élévation du niveau de capital humain. Le montant global des budgets afférents à ces activités est à redistribuer sous une forme permettant de faciliter l'emploi local et la réduction de la pauvreté. Le système éducatif de l'Union des Comores est organisé en cinq composantes : l'éducation préélémentaire puis élémentaire, l'enseignement secondaire, l'enseignement technique et professionnel, l'enseignement supérieur. On dénombre 10 lycées et 62 établissements privés, mais une capacité d'accueil insuffisante pour la formation technique et professionnelle. Actuellement, il n'existe que deux établissements de cette nature : l'Ecole technique et professionnelle à Ndzouani et le Centre national horticole à Ngazidja, qui accueillent les élèves du secondaire. La part du budget de l'éducation en proportion du PIB serait passée de 3,9% à 5,2% entre 1994 et 2001. Mais la majeure partie du budget de l'éducation est consacrée aux dépenses en personnels : 65% dans le primaire et 95% dans la autres cycles. La nécessité est donc de restructurer la dépense publique, ici la dépense de formation et d'enseignement, sous une forme qui permette de donner plus de place à l'utilité sociale et à l'employabilité des ressources humaines.
- Le poids excessif des salaires et traitements crée une fragilité par rapport à la dynamique des arriérés de paiement et leur reconstitution éventuelle. Des arriérés apparaissent lorsque l'Etat ne s'acquitte pas de sa dette dans le délai normal du crédit fournisseur. Au Comores, le montant des arriérés accumulés dans les dernières années s'élève à environ 30 milliards de FC, soit l'équivalent d'une année de dépense publique globale. La dynamique de non reconstitution des arriérés n'est pas forcément enrayée. En 2006, le rapport afférent à la politique de convergence suggère que l'Etat aurait accumulé pour 1,5 milliards d'arriérés intérieurs et 1,6 milliards d'arriérés extérieurs. Les arriérés ont pour effet d'affecter la compétitivité de l'économie par différents canaux. Par le jeu de « report » et d'« imitation », ils gagnent potentiellement l'ensemble des entreprises en même temps qu'ils dégradent le portefeuille du système bancaire. Lorsque les arriérés sont anticipés, les fournisseurs sont par ailleurs portés à les intégrer dans leur prix, en particulier lorsque le degré de concurrence est limité. Cette compensation, qui n'est donc pas toujours possible a été une cause de cessation d'activité pour de nombreux artisans. Les arriérés publics sont donc une source potentielle d'inflation interne et de dégradation de la position compétitive de l'économie. Par ailleurs, ils pénalisent l'émergence des petites entreprises qui sont souvent dans l'incapacité de pouvoir financer l'allongement de la durée du cycle d'exploitation. Les ondes de choc affectent l'emploi et la pauvreté urbaine.
- Le déséquilibre de la dépense conduit à sacrifier des programmes d'investissements qui engagent les Comores sur le redressement économique. Les 6 milliards de francs comoriens au titre de la dépense en capital ne représentent guère plus que 4,5% du PIB en 2005 sur un taux d'investissement global qui n'excédait pas alors 9,5%. Un important effort de recomposition de la dépense publique est donc à mener, caractérisé à la fois par la baisse de certaines dépenses en compatibilité avec l'équilibre budgétaire et l'efficacité inter-temporelle de la dépense publique: réduire la part des salaires au bénéfice des dépenses concernant les générations futures (qualité de l'éducation professionnelle, infrastructures ...).

4.1.3 La compétitivité, les institutions et la gouvernance publique

Une des premières fonctions de l'Etat est de promouvoir les institutions en accord avec les objectifs du développement économique, d'être prescripteur de règles qui réduisent les risques et coûts de transaction, qui facilitent les transferts des droits de propriété. La stimulation des affaires par la qualité du cadre institutionnel fait aujourd'hui l'objet d'une attention soutenue. La « bonne » gouvernance publique se définit par des politiques prévisibles et éclairées, par une Administration ayant le sens de l'intérêt général et un pouvoir

exécutif tenu de rendre compte à une société civile qui participe activement au contrôle des affaires. La bonne gouvernance englobe la protection et la mise en application des droits de propriété. Elle suppose aussi un cadre réglementaire qui favorise la concurrence et les politiques macroéconomiques en offrant un environnement stable aux entreprises. Elle suppose enfin l'absence de corruption qui aurait pour effet de détourner les politiques de leurs objectifs et de saper la légitimité des institutions sur lesquelles repose le fonctionnement des marchés. La compétitivité et la croissance économique peuvent ainsi être vues comme partiellement déterminées par la qualité de l'environnement institutionnel.

En relation avec la volonté de connaître et de pousser à des évolutions favorables en la matière, de nombreux organismes se sont donnés pour but de suivre l'environnement des affaires. On en compte pas moins d'une douzaine dont le World Economic Forum et son World Competitiveness Report, Freedom House, Heritage Foundation, Economist Intelligence Unit, et bien sûr, la Banque mondiale qui contribue à l'étalonnage international des environnements publics des affaires à travers l'édition annuelle de son rapport sur la Pratique des affaires (*Doing Business*). Le rapport est l'expression de cette mobilisation en faveur d'une transparence des environnements institutionnels étatiques. Il permet de comparer la performance des services publics, de hiérarchiser les environnements nationaux en les classant selon leur aptitude à promouvoir le climat des affaires.

Les informations relatives à la « Pratique des affaires » sont utilisées ci-dessous en privilégiant quelques aspects dominants de la réglementation que l'on analyse en comparant les Comores à un sous-ensemble étroit d'économies situées dans l'environnement régional immédiat : Mozambique, Madagascar, Maurice et Tanzanie (Tableau 4.1). Les dimensions de la réglementation que l'on privilégie sont réunies sous huit rubriques que le tableau ci-dessous ne reprend qu'en partie. Elles donnent néanmoins une portée assez générale pour évaluer la facilité avec laquelle les affaires pouvaient être réalisées dans chacun des 175 pays considérés en 2006 dans le rapport 2007 de *Doing Business*.

Tableau 4.1 L'environnement régional Comorien et la facilité des affaires

	Comores 144	Maurice 32	Madagascar 149	Mozambique 140	Tanzanie 142
Classement <i>Doing Business</i> 2006 (175 pays)					
Dollars par habitant	640	5260	290	310	340
Démarrage d'une entreprise (rang)	136	30	110	153	127
Jours	23	46	21	113	30
Procédures	11	6	10	13	13
Coût (% PIB/habitant)	192,3	8	35	85,7	91,6
Exécution des contrats :	167	109	106	168	65
Jours	721	630	591	1010	393
Procédures	60	37	29	38	21
Coût (en % de la dette)	29,4	15,7	22,8	132,1	51,5
Fermeture d'une entreprise :	151	67	151	126	105
Années	...	1,7	...	5,0	3,0
Marché du travail :	149	64	136	157	143
Difficulté d'embauche	39	0	72	83	100
Difficulté pour licencier	40	50	40	20	60
Coût (semaine de salaire)	100	35	30	143	32
Transfert de la propriété :	83	156	162	105	157
Procédures	5	6	8	8	10
Jours	24	210	134	42	123
Coûts (% valeur de la propriété)	20,8	15,8	11,6	5,4	5,5
Protection des investisseurs :	83	11	46	83	99
Indice de protection	5	7,7	5,7	5,0	4,7
Paiement des impôts et taxes :					
Nombre de paiements	20	7	25	36	48
Temps passé (heures)	100	158	304	230	248
Taux d'imposition (% profit)	22	12,4	20,7	32,2	20,5
Commerce transfrontalier:	118	21	131	141	67
Nombre de Documents pour dédouaner exportations	9	5	8	6	3
Nombre de jours pour dédouaner les exportations	28	16	48	39	24
Coût à l'export d'un conteneur (\$)	1481	683	1282	1616	917
Nombre de Documents pour dédouaner importations	8	7	11	16	10
Nombre de jours pour dédouaner les importations	22	16	48	38	39
Coût à l'import d'un conteneur (\$)	1481	683	982	1516	822

Source : Doing Business, Banque Mondiale, 2006

Les chiffres en gras indiquent le rang du pays pour le secteur correspondant

L'immatriculation des entreprises permet d'identifier les obstacles administratifs et légaux qu'un entrepreneur doit surmonter pour le démarrage d'une entreprise. Cette rubrique fait porter l'attention sur le nombre de procédures, les délais et coûts associés au lancement d'une

société, de moins de 50 employés, dotée d'un capital initial équivalent à 10 fois le revenu national brut par habitant. La fermeture d'entreprise éclaire l'efficacité des procédures collectives en termes de durée, de coût et de taux de recouvrement des créances privilégiées en cas d'interruption de l'activité. La rubrique relative à l'exécution des contrats examine l'efficacité des mécanismes judiciaires en suivant l'évolution d'un litige sur une vente de marchandises : durée, nombre de procédures et coûts qui en résultent entre le lancement de la procédure et le paiement effectif. La qualité de fonctionnement du marché du travail est appréciée par la difficulté d'embaucher un nouvel employé, la rigidité des règles régissant l'extension des heures de travail ou la passation d'accords sur les horaires, les coûts non-salariaux associés à l'embauche d'un employé et les difficultés et coûts associés au licenciement économique. L'indice afférent au transfert de propriété examine les étapes, la durée, et les coûts associés aux transferts de propriété, dans une hypothèse standard. En d'autres termes, il est supposé qu'un entrepreneur veut acheter un terrain et construire un bâtiment dans la plus grande ville d'affaires. La parcelle doit pouvoir être achetée et ne susciter aucun conflit sur le titre. L'indice sur la sécurité des investissements mesure le degré de protection des actionnaires minoritaires contre la violation, de l'intérêt social par un dirigeant. Les coûts des transactions afférents au déroulement du commerce transfrontalier recensent les contraintes procédurales pesant sur l'exportation et l'importation d'une cargaison standard de marchandises. Toutes les procédures officielles sont comptées, depuis l'accord entre les parties à la livraison des marchandises, ainsi que le temps et les coûts nécessaires à leur réalisation. On indique enfin le poids de la fiscalité en impôts et taxes payées par les entreprises en relation avec leurs bénéfices.

Comme le tableau 4.1 l'indique, l'Union des Comores se situe à la 144^{ème} place sur l'ensemble des 175 pays classés en 2006. Cette position est peu flatteuse compte tenu d'un niveau de revenu par habitant évalué à plus de 600 dollars, soit plus de deux fois supérieur à celui de Madagascar, du Mozambique ou de la Tanzanie, qui partagent un classement comparable dans l'édition 2007 du *Doing Business*. Le temps nécessaire à la création des entreprises est long, mais surtout, le coût du démarrage de l'activité en pourcentage du PIB par tête est très élevé. Autant dire qu'en dollars, le coût de ces créations est largement supérieur à ce qui peut être observé dans les pays du voisinage régional de référence. Le caractère exécutoire des contrats est également mal assuré avec plus de deux années nécessaires pour que les conflits commerciaux trouvent leur dénouement. Conséquence de ces délais, les litiges portés devant les tribunaux sont plutôt rares. En l'absence de médiation reconnue et de procédures de conciliation facilement praticables, les agents s'en remettent volontiers à des négociations bilatérales qui risquent d'être à la fois onéreuses et finalement peu transparentes pour l'investisseur étranger. Le droit et son application incertaine sont donc des facteurs de réduction de la compétitivité du territoire comorien. Les lenteurs et dysfonctionnements de la justice contribuent à l'assomption du risque de l'investisseur et alourdissent potentiellement des charges d'exploitation déjà grevées par l'ensemble des coûts induits par le transport et l'exécution des opérations du commerce international. Le coût de traitement des conteneurs exportés ou importés est évalué à près de 1500 dollars. Ce coût est bien représentatif des handicaps de fonctionnement d'une économie insulaire de petite taille et de ses difficultés d'insertion dans l'économie mondiale.

4.2 Mesure de la compétitivité par les prix et les facteurs

4.2.1 Coût des facteurs primaires

Le coût du travail. Le salaire de base n'est pas régi par un système de réglementation du salaire minimum. Par ailleurs, le rapport entre l'employeur et le salarié ne donne que rarement lieu à la rédaction d'un contrat formellement écrit. Dans un contexte de sous emploi et de croissance soutenue de la population active, environ 2% par an, cette situation devrait donner lieu à un mécanisme d'ajustement du marché du travail par une pression structurelle à la baisse des salaires. Une telle évolution n'est pourtant pas observée. On enregistre tout au plus

une érosion de la rémunération réelle par non ajustement des salaires nominaux à concurrence de ce qu'impliquerait la dérive interne des prix. Dans le secteur moderne de l'économie, le salaire de base des entreprises, celui qui fait office de plancher non réglementé, est de l'ordre de 25.000FC auquel s'ajoutent des éléments d'incitation propres à l'organisation d'appartenance qui le portent à un niveau compris entre 35.000 et 40.000 FC. Ces niveaux sont du même ordre que ceux pratiqués dans la fonction publique. Implicitement, l'Etat est donc « leader » dans la mesure où, par effet d'imitation, les opérateurs privés s'alignent plus ou moins sur le comportement de la puissance publique.

Ce niveau des salaires est bas, compris entre 50 et 80 euros mensuels, largement inférieur au SMIC à Mayotte qui est de 560 Euros, mais nettement supérieur à ce qui peut-être observé dans quelques pays de référence dans la région, notamment Madagascar où la pratique des rémunérations met en évidence un plancher mensuel de l'ordre de 30 euros. Le travail comorien non qualifié est donc plutôt cher. Son coût est renchéri par la faible productivité du facteur. Sur le segment du travail qualifié, entre le secteur public et privé, la formation des rémunérations est beaucoup moins homogène. Dans le secteur public, un cadre moyen perçoit de 70.000 à 90.000 FC, primes incluses, et un cadre supérieur de 100.000 à 150.000 contre des rémunérations qui peuvent s'inscrire dans une fourchette de 200.000 à 400.000 FC pour des mécaniciens.

Sur le segment du marché du travail qualifié, les entreprises semblent être « faiseuses » de salaires de sorte que les écarts avec les pratiques courantes de la fonction publique sont très différents et amènent généralement à observer des écarts à l'avantage des salariés du secteur privé. Dans la fonction publique, la faible dispersion des traitements entre le travail qualifié et non qualifié, échelle environ de 1 à 3, révèle une conception plus sociale qu'économique de la masse salariale. La préférence est donnée à la gestion du nombre d'emplois, gage de paix sociale, contre une pratique incitative des salaires pour les fonctionnaires situés dans le milieu de la hiérarchie. Ces derniers peuvent ainsi être portés à compenser cette désincitation, à tirer avantage de leur position par des comportements de « recherche de rentes ». En présence d'une gestion serrée de la masse salariale publique, la préférence donnée au nombre de fonctionnaires non qualifiés contre une rémunération incitative à un petit nombre d'agents qualifiés peut donc conduire à la démotivation et à l'entretien de comportements relevant de la corruption.

Le coût du capital. Le système financier Comorien est relativement étroit avec une seule banque commerciale actuellement en fonctionnement : la Banque pour l'Industrie et le Commerce des Comores (BICC). La présence d'une structure faiblement concurrentielle peut concourir à un coût excédentaire des emprunts. Elle grève potentiellement l'activité de certains opérateurs économiques, en particulier ceux qui sont engagés dans des transactions internationales offrant une surface financière importante avec de faibles risques d'impayés. La présence d'une seule banque commerciale conduit par conséquent à un transfert de revenus des emprunteurs vers le prêteur sous la forme d'un profit qui peut s'apparenter à une rente de quasi monopole. La BICC fixe en effet sa politique de crédit en relation avec son objectif de produit net bancaire. Autrement dit, elle est en situation de préférer la surliquidité à une gestion dynamique et audacieuse d'un portefeuille de clients plus étendu, mais dont elle apprécie mal le risque.

De ce point de vue, l'entrée prochaine de nouveaux établissements internationaux, qui ont doré et déjà obtenu l'agrément de la Banque centrale des Comores, en l'occurrence l'Eximbank (Tanzanie) et la Banque Fédérale des Comores, pourrait constituer, toute chose égale par ailleurs, un facteur d'abaissement des coûts financiers des entreprises et par suite, une source d'amélioration de la compétitivité du système économique. Les attentes attachées à cette nouvelle structure de marché sont cependant à relativiser pour au moins deux raisons.

- S'ils existent, les bénéfices potentiels de l'opération se focaliseront sur un nombre restreint d'entreprises, celles pour lesquelles la relation de concurrence peut susciter la baisse des taux débiteurs. Il s'agit en l'occurrence des agents impliqués dans le commerce international, ceux dont la probabilité d'une défaillance de paiement est faible, ceux dont l'existence d'une bonne réputation ouvre effectivement la voix à une baisse des taux. En revanche, il est probable que la majorité des petits opérateurs resteront en marge des effets de cette évolution de structure de marché. La présence de phénomènes d'écémage (cream skinning) et de partage des segments profitables du marché ne devrait pas faciliter une gestion plus dynamique des segments aujourd'hui considérés comme trop risqués. Pour ces opérateurs la question de l'accès au financement devrait continuer de se poser.
- La seconde raison que l'on peut invoquer est le coût économique attaché à la présence d'une seule banque commerciale mais il n'est pas exorbitant et en partie seulement explicité par la structure de marché. D'autres établissements financiers sont d'ailleurs impliqués dans la distribution du crédit à l'économie comorienne avec des taux assez comparables. Par ailleurs, les taux nominaux en vigueur sont en définitive proches de ceux observés dans la sous région. Depuis plusieurs années ces taux sont indexés sur le taux moyen pondéré au jour le jour de l'euro (EONIA), la monnaie de rattachement. La fourchette des taux débiteurs, qui était comprise entre 8% et 14% jusqu'au 1^{er} janvier 2006, est désormais de 7% et 14%. Les banques ont la possibilité de fixer librement leur taux dans cette fourchette. Pour des termes comparables, ces taux débiteurs sont de l'ordre de 10% à 11% à Mayotte, de 10% à 13% au Seychelles et de 14% à 16% à Maurice. Même si dans ces îles, les banques commerciales sont plus portées à financer l'action productive et que le différentiel d'inflation avec les Comores masque des taux d'intérêts réels potentiellement plus bas, les écarts demeurent dans des proportions qui laissent penser que le coût du capital n'excède pas sensiblement le niveau sous-régional. Le prix de la ressource, tel qu'il peut-être traduit par le taux de rémunération des dépôts d'épargne, est en baisse depuis 2004. Il est d'abord passé de 3,5% à 3% en 2005 puis à 2,5%, en 2006. Si l'on rajoute à ce taux créditeur les coûts d'intermédiation, de l'ordre de 7,5%, il apparaît que le loyer de l'argent est au niveau du taux moyen de la fourchette des taux débiteur, soit 11%.

Au total, les taux d'intérêt sont donc trop élevés vu que les opérations financées sont pour la plupart faiblement risquées. Ce surcoût est renchéri par la spécificité de l'insularité d'un petit Etat en situation politique fragile. L'ouverture de lignes de crédit produit en effet des paiements d'intérêts débiteurs sur des périodes plus longues que dans des espaces économiques moins isolés. Ici en effet, entre la commande et la réception locale de la marchandise, il s'écoule un délai particulièrement long et financièrement onéreux pour les agents importateurs à crédit. Par ailleurs, si les taux d'intérêt débiteurs sont plus élevés que dans les Etats insulaires de la sous région, le principal obstacle au développement du système productif reste davantage la frustration de crédit que son coût. Trop risquées, les banques se refusent d'aller de l'avant sur des opérations où les phénomènes de sélection contraire et de hasard moral sont potentiellement élevés. J. Stiglitz a pu montrer que les agents qui acceptent de payer les taux les plus élevés sont précisément ceux qui sont finalement le moins à même de calculer la rentabilité ex ante des projets.

4.2.2. Les consommations intermédiaires.

La compétitivité de l'économie et sa capacité à renforcer sa base productive dans un contexte de libéralisation et de renforcement de la concurrence sont étroitement conditionnées par la fourniture des services publics marchands. Dans ce contexte, la production, mais également la qualité et le prix de l'électricité sont des facteurs importants. L'un et l'autre agissent sur la formation des coûts unitaires et par suite, sur la rentabilité des productions échangeables aux conditions du libre échange international. La répartition du Produit Intérieur Brut de l'Union des Comores, concentrée sur des activités de services et de productions agricoles, peut laisser

croire que la compétitivité de l'économie est peu soumise à l'influence de l'énergie et à son prix. En statique, cette lecture de la situation est satisfaisante; mais en dynamique, la charge que représentent ces coûts est bien un facteur bloquant pour le développement du système productif.

L'électricité. La production et la distribution de l'énergie sont confiées à une entreprise détenue à 100% par l'Etat : la MA-MWE. Le réseau distribue une électricité d'origine thermique qui alimente la Grande Comore et principalement Moroni où se concentrent l'essentiel des 21.000 abonnés. Depuis de nombreuses années, l'entreprise est structurellement en difficulté financière. Les problèmes politiques internes au pays, mais également l'acuité des questions institutionnelles qui aggravent le coût de l'insularité, contribuent à cette situation. Politiquement, la partition des Comores en Etat fédéral a conduit à l'installation sur l'île d'Anjouan d'une autre entité publique sous le contrôle de l'autorité anjouanaise : EDA. On a donc la constitution de fait de deux réseaux d'électricité dans un espace national étroit qui supporterait de n'en compter qu'un en regard des possibilités d'économies d'échelle, au moins sur l'ensemble des services d'administration. On observera d'ailleurs qu'avant l'éveil des problèmes politiques internes, la MA-MWE réunissait, dans une même structure juridique, l'ensemble des activités de production et de distribution de l'eau comme de l'électricité sur l'ensemble de l'archipel, ce qui lui permettait de réaliser des économies de gamme ou d'envergure par gestion dans un même cadre institutionnel des services potentiellement communs aux deux secteurs d'activité. D'une certaine manière, la gestion fédérale du problème politique avec dédoublement de services publics marchands est donc onéreuse. Elle alourdit les coûts, notamment ceux du travail, et ne contribue pas à apporter des solutions au problème du prix de l'énergie, qui est parmi les plus élevés d'Afrique.

Parallèlement, toutes les réformes de portée économique et institutionnelle, à commencer par le mouvement de privatisation du secteur électrique, ont échoué. En 1998, sous la forme d'un contrat d'affermage obtenu pour une période renouvelable de 5 ans, l'entreprise Vivendi aurait pu être un facteur de sortie de crise. L'expérience s'est cependant interrompue en 2002 dans un conflit ouvert entre les pouvoirs publics et le gestionnaire privé du service. Selon une logique de crise assez courante dans ce genre de contractualisation, les deux parties se sont mutuellement accusées d'avoir fait défection par rapport à leurs engagements contractuels initiaux. La reprise de la gestion publique n'en a pas moins fait perdurer les problèmes comme en témoigne les changements fréquents du personnel d'une Direction Générale qui a connu pas moins de quatre directeurs en six ans (2002-2007). Le comportement de l'Etat est en partie responsable de la situation. Il n'est pas parvenu à solutionner les dimensions institutionnelles du problème d'assainissement.

Le premier de ces problèmes non résolus est inhérent à son propre comportement d'acheteur, qui l'amène à être défaillant sur au moins le tiers de ses factures. Les structures publiques consomment 60% du chiffre d'affaires. On imagine alors que rien ne peut être durablement assaini sans un changement de comportement de cette clientèle publique. La recherche par l'entreprise de compensations avec les impôts et autres charges dues à l'Etat est un pis-aller, un facteur de répit financier qui ne permet pas de faciliter l'émergence durable d'un rapport institutionnel de qualité entre l'Etat et la MA-MWE. Le manque de transparence dans les relations commerciales bilatérales est un facteur de pénalisation de la politique de baisse des prix de l'énergie. Les deux parties sont en effet tentées de reporter leurs inefficacités et blocages financiers sur le secteur privé. Il en résulte de grandes difficultés à se donner les moyens d'une baisse durable du prix de l'énergie déjà rendue fort onéreuse par l'insularité et la dépendance envers les hydrocarbures importés dans un contexte portuaire sous adapté.

Le prix du kWh varie de 120 francs comoriens pour le tarif particulier à 90 francs pour le tarif professionnel en basse et moyenne tensions. Une trentaine d'entreprises sont abonnées à cette électricité et sont potentiellement pénalisées par un coût de l'énergie qui est sensiblement plus

élevé en comparaison des tarifications en Afrique de l'est. Dans la sous région, l'Afrique du sud caracole en tête avec les prix les plus bas, de l'ordre de 0,0033 euro par KWh contre respectivement 0,183 et 0,244 pour les sources d'utilisation auxquelles il a été fait référence en Union de Comores. L'écart est donc supérieur à 50 avec des ordres de grandeur comparables à ceux de Djibouti : 0,15 à 0,20 ou encore du Sénégal, mais supérieurs du double aux prix appliqués sur les mêmes consommations individuelles et professionnelles au Cameroun et en Côte d'Ivoire. Rappelons, que ces deux grands pays sont les têtes de pont de chacune des deux unions économiques et monétaires de la zone franc, respectivement la CEMAC et l'UEMOA. Une comparaison avec la France, l'ancienne puissance coloniale, situe le prix de l'électricité comorienne à un niveau de 2 à 4 fois plus élevé.

Dans l'ensemble, la compétitivité est donc grevée par les prix de l'énergie à la fois pour des raisons institutionnelles et d'organisation interne de l'entreprise, mais également en conséquence de l'éloignement et de l'insularité, des difficultés d'approvisionnement maritime, de la faiblesse des quantités achetées et du caractère éventuellement peu concurrentiel des marchés de fourniture. Au problème de prix s'ajoutent, tout aussi important dans l'optique des producteurs, des problèmes sur la qualité du service. En l'absence d'investissements effectués par l'Etat, l'actionnaire unique de la MA-MWE, la capacité nominale installée est insuffisante avec des matériels souvent parvenus au-delà de leur possibilité d'utilisation technique, bien après leur amortissement comptable. Il en résulte des délestages fréquents et anormalement coûteux pour des producteurs dont les équipements capitalistiques souffrent d'usures anormales en relation avec ces délestages. Le secteur privé s'ajuste à ces défaillances publiques en s'équipant de générateurs. Mais ces derniers sont souvent surdimensionnés par rapport aux besoins et fournissent par ailleurs une énergie très coûteuse en relation avec le gazoil importé.

L'amélioration de la qualité et la baisse des prix de l'énergie comorienne sont des impératifs. Parvenir à ce résultat nécessitera de reprendre les réformes en plaçant l'Etat en responsabilité d'actionnaire vis-à-vis de l'entreprise, d'éviter les flous institutionnels et les logiques bilatérales de compensation financière. Ces démarches souffrent d'une insuffisante transparence et conduisent à des imbroglios contraires à l'assainissement durable de l'organisation. Sans doute conviendra-t-il également de mieux explorer les pistes de diversification dans la couverture des besoins énergétiques de l'archipel avec notamment un effort de réduction de la dépendance nationale par l'intermédiaire d'une meilleure valorisation de l'énergie éolienne. Quoi qu'il en soit, pour satisfaire la demande des populations, de lourds investissements sont à effectuer, qui demanderont la clarification du cadre institutionnel et des missions respectives des secteurs privé et public.

Les télécommunications. Les services de télécommunications et les nouvelles technologies de l'information participent également de la compétitivité nationale. Ces services sont des instruments de facilitation des échanges internationaux en même temps qu'ils concourent à décloisonner les marchés locaux et à donner davantage de transparence aux prix des biens. Ils sont donc un facteur d'insertion dans l'économie mondiale et de détermination de la compétitivité nationale. En Union des Comores, les services de télécommunication sont produits par une entreprise publique en situation de monopole. Comores Telecom est une société anonyme. Elle a été créée en 2004, pour succéder à la Société Nationale des Postes et Télécommunications (SNPT). L'ancien établissement public industriel et commercial était doté d'une personnalité morale et civile. La SNPT fonctionnait alors en situation de monopole public sur l'ensemble des activités relatives aux postes et télécommunications sur le territoire comorien.

L'initiative institutionnelle de la scission a procédé de la loi du 24 juillet 1997, qui a autorisé le Gouvernement à séparer les activités de la SNPT dans une perspective, désormais rendue possible, de libéralisation et de privatisation des services. L'ordonnance N°04/002/PR du 23 février 2004 a scindé les activités de la SNPT en deux sociétés nationales différentes : La

Société Nationale des Postes et Services Financiers (SNPSF) et Comores Télécom. La scission de la SNPT a été opérée en avril 2005 et les 2 sociétés Comores Télécom et SNPSF sont alors devenues effectives. A fin décembre 2005, la nouvelle structure : Comores Télécom, est présente sur les trois îles, servie par un effectif de 383 employés dont une centaine de temporaires. Elle disposait d'un réseau téléphonique fixe de 18.000 abonnés, d'une plateforme de cartes prépayées du réseau fixe (Nafassi), d'un noeud Internet de 1200 abonnés, aujourd'hui proche de 2000, et d'un réseau mobile de type GSM (HURI) de 17.500 abonnés. Au 31 décembre 2005, 262 villages été reliés au réseau téléphonique. Avec 3,8 milliards d'investissement en 2005, l'entreprise a un rythme d'accumulation de l'ordre de 14% de ses immobilisations brutes de fin 2004.

La qualité des prestations est assez satisfaisante compte tenu de caractéristiques géophysiques de l'archipel. Sur l'île de la grande Comore, le territoire est couvert à 80% contre 50% pour ce qui est de l'île d'Anjouan et moins de 50% sur Mohéli, mais le niveau et la densité de population sont ici beaucoup plus faibles que sur les deux autres territoires îliens. La couverture universelle du téléphone est assez bien satisfaite à la fois par la dynamique de pénétration de la télécommunication mobile, mais également par la politique publique faisant obligation à Comores Télécom d'implanter au minimum une cabine téléphonique dans chaque village.

Les prix des prestations de télécommunications sont plutôt élevés, même si leur évolution s'inscrit tendanciellement en baisse (Tableau 4.2). Le maintien du monopole et le souci de financer les investissements à partir des seuls résultats d'exploitation de Comores Telecom ne créent pas les conditions favorables à une dynamique de baisse des prix propre à satisfaire la clientèle résidentielle et professionnelle. La volonté d'autofinancement est dictée par l'impossibilité financière dans laquelle se trouve l'Etat de remplir ses devoirs d'unique actionnaire et de prendre en charge le coût des investissements devant lui incomber. Conséquence de cette situation, le développement des services ne peut se réaliser qu'à la condition de maintenir des prix de prestations élevés. Certes, il est difficile de mettre en comparaison le prix international des télécommunications en raison de la complexité à combiner toutes les informations qui brouillent les éléments de comparaison. Mais si l'on se réfère aux consommations en heures « pleines » et en faisant abstraction du coût de l'abonnement à une ligne fixe, passage encore obligé pour accéder à l'Internet, dans la sous-région, les tarifs de Comores Telecom sont loin d'être compétitifs. Ils sont largement supérieurs à ceux affichés notamment par Telma, le grand réseau de Madagascar.

Dans une période où la concurrence internationale s'exprime de diverses manières, y compris par le mécanisme du *call back* pour une population comorienne expatriée ou par la communication gratuite par Internet, le réseau maintient des tarifs contraires à la dynamique de long terme de son chiffre d'affaires et à la compétitivité des entrepreneurs comoriens. La comparaison, établie avec Madagascar, peut-être étendue à d'autres pays, notamment les économies principales de la zone franc dont les communications internationales sont sensiblement meilleur marché comme l'indique le cas du Sénégal (0,25 C/euro) ou du Cameroun (0,73 C/euro) vers l'Europe. Comores Telecom est demeuré avec des niveaux de tarifs élevés et le maintien des distorsions entre la téléphonie locale et la téléphonie internationale.

Cette situation pourrait toutefois rapidement changer. Le Gouvernement vient en effet d'octroyer une première licence de téléphonie par décret présidentiel à des intérêts privés koweïtien, mettant ainsi fin au monopole public de Comores Télécom. Il est toutefois encore trop tôt pour juger de l'impact sur les prix des communications de l'arrivée du nouvel opérateur.

Tableau 4.2 Tarifs des communications téléphoniques

Zones	Tarifs(TTC)
Mobile Huri	75 fc par minute
Fixe COMORES TELECOM	1 ère minute= 100 fc ensuite 50fc/45 sec
Z1 Mayotte	Taxe connect : 75fc 270 fc / minute
Z2 France fixe (33 1-5)	Taxe connect : 75fc 525 fc / minute
Z3 France Mobile + Océan Indien	Taxe connect : 75fc 630 fc / minute
Z4 Afrique Sud, Afrique francoph.	Taxe connect : 75fc 870 fc / minute
Z5 Pays Arabes, Kenya, Tanzanie	Taxe connect : 75fc 945 fc / minute
Z6 Europe Ouest, Chine, USA.	Taxe connect : 75fc 1.200 fc / minute
Z7 Europe Est, Afriq non Francophone	Taxe connect : 75fc 1.440 fc / minute
Z8 Australie, Brésil Thuraya, Iraq, etc	Taxe connect : 75fc 1.590 fc / minute
Z9 Afghanistan, Corée Nord, etc	Taxe connect : 75fc 2.100 fc / minute
Z10 Iridium, Global Star, Midway	Taxe connect:75fc 3.690 fc / minute
Du fixe vers Huri	1ère minute 100 fc et 50 fc / 45 sec.
Envoi SMS entre abonnés HURI	50 fc par message
Envoi SMS vers l'International	200 fc par message

Source : Comores Telecom

A titre d'exemple, les communications locales urbaines et interurbaines sur Madagascar sont de 5 à 10 centimes d'euros à la minute contre 20 centimes pour la première minute puis 10 centimes pour les suivantes aux Comores. Les appels des lignes fixes vers les mobiles montrent également un écart de l'ordre de 30% : 0,152 contre 0,11. Les différences sont beaucoup plus marquées encore lorsqu'on se réfère à des appels internationaux. Depuis Madagascar, pour appeler l'Europe ou la Chine, il en coûte de 0,50 et 0,60 centimes d'euro la minute, mais depuis les Comores, plus d'un euro pour la France et 1,40 euro pour la Chine.

Pour ce qui est de l'accès à l'Internet, l'offre de prestations par l'opérateur public est assez large et les possibilités d'accès à l'ADSL, du moins sur la Grande Comore et à proximité de Moroni, ne révèlent pas une qualité de service moins bonne que celle observée dans la sous région. Le prix d'installation d'une ligne avec un accès illimité est de 75.000 francs comoriens auxquels s'ajoute un forfait mensuel de 60.000 francs. Ces prix sont dans le même ordre de grandeur que dans la sous région, inférieurs semble-t-il à ce qui se pratique à Madagascar : 250 dollars par mois pour un accès illimité.

Au total, on peut naturellement compter sur des financements publics extérieurs additionnels et directement affectés à l'Etat qui stimuleraient à la fois la baisse des prix et le développement de prestations de qualité. Mais si l'on fait abstraction de cette hypothèse, actuellement sous-tendue par aucun fait, il semble bien que le statu quo institutionnel ne soit pas de nature à enclencher une dynamique vertueuse. Il est donc souhaitable de redonner de la vigueur aux réflexions de portée institutionnelle. Lors de sa revue au titre de l'article IV, en septembre 2006, le FMI a vivement recommandé aux autorités de reprendre et d'approfondir les discussions engagées sur ce point avec la Banque mondiale. Plusieurs de ces domaines où l'analyse doit être reprise dans l'intérêt à long terme de la compétitivité nationale se résument comme suit : un certain désengagement de l'Etat peut-il être mis en œuvre ? La promotion d'un organe de régulation indépendant peut-il arbitrer efficacement les conflits potentiels entre les différentes parties en interaction ? Quelle pourrait être la pertinence d'un second opérateur mobile et à défaut, que peut-on conclure, sur base d'une analyse coût-bénéfice, de la séparation possible des réseaux fixe et mobile ? On n'ignore pas que le maintien des prix de la téléphonie à un niveau élevé est en grande partie induit par la volonté publique de limiter la relation de concurrence entre ces deux téléphonies, de maintenir l'équilibre financier du réseau fixe par des télécommunications mobiles relativement chères. On est donc en présence d'une illustration du principe d'une subvention croisée dans ses effets contraires au report de l'efficacité de l'entreprise sous forme de baisse des prix.

4.3 Compétitivité et politique de change

Les arrangements institutionnels avec la France. L'accession des Comores à l'indépendance, en 1976, s'est accompagnée du maintien du privilège d'émission de l'Institut d'émission des Comores auquel la Banque centrale des Comores a succédé le 1er juillet 1981. La BCC est un établissement public dont le siège est à Moroni. Elle a le privilège exclusif d'émettre les signes monétaires, billets et monnaies métalliques qui ont cours légal et pouvoir libératoire sur le territoire de la République fédérale islamique des Comores.

L'Accord de coopération monétaire entre la France et les Comores a été signé en 1979. Les principes fondamentaux de cette coopération sont les suivants. Depuis 1994, la parité du franc comorien est de 0,0133 FRF ou 492 francs comoriens par euro. La convertibilité de la monnaie est garantie sans limite par le Trésor français sur la base de la parité fixe indiquée. En contrepartie de cette convertibilité illimitée, la BCC est tenue de déposer au moins 65 % des réserves de change auprès du Trésor français, sur un compte d'opérations ouvert en son nom. Ces avoirs bénéficient d'une garantie de change vis-à-vis du DTS. La mise en œuvre des principes définis précédemment est rendue possible par l'application du mécanisme particulier du compte d'opérations dont les modalités de fonctionnement sont définies dans la convention entre le ministre français de l'Économie et des Finances et le représentant de l'Institut d'émission. Si la Banque centrale peut recourir sans limitation aux avances du Trésor français, cette faculté doit, dans l'esprit des accords, revêtir un caractère exceptionnel. Pour éviter que le compte d'opérations ne devienne durablement débiteur, des mesures ont été prévues. Ainsi, lorsque le rapport entre les avoirs extérieurs nets et les engagements à vue de la BCC ressort, sur trois mois consécutifs, à un niveau inférieur à 20 %, le Conseil d'administration de la Banque centrale se réunit en vue d'adopter les mesures appropriées: relèvement des taux directeurs, réduction des montants de refinancement.

Le taux de change effectif réel. La mesure de la compétitivité par les prix peut-être approchée de différentes manières. L'indice auquel il est couramment fait référence : le taux de change effectif réel (TCER) traduit une évolution comparée des prix, ici, par exemple, entre les Comores et les principaux partenaires, évolution que l'on ajuste des variations des différents taux de change nominaux considérées. Dans l'établissement des comparaisons internationales, la référence à un ensemble de pays plutôt qu'à un seul se justifie par l'instabilité de l'environnement monétaire international, notamment l'évolution du cours des principales devises: dollar, yen, yuan..., par rapport à l'euro. Par ailleurs, la tendance des

échanges extérieurs se caractérise par une diversification géographique croissante des flux commerciaux, tant en termes de provenance (importations) que de destination (exportations), y compris pour les Comores dont la France a traditionnellement constitué le principal partenaire commercial. C'est donc par rapport à un panier de monnaies que l'évolution compétitive de l'économie doit être appréciée.

Le TCER peut être affecté par la nature des biens et leur niveau de commercialisation, mais également par le type de moyenne de calcul de l'indice que l'on considère. Pour l'Union des Comores, on ne dispose que des prix de détail à la consommation et la moyenne géométrique a été retenue pour ses propriétés statistiques plus satisfaisantes que la moyenne arithmétique. Une source additionnelle de variation du TCER est liée au choix des pondérations affectées aux partenaires. Lorsque les importations sont considérées, on en soustrait généralement ce bien très particulier qu'est le pétrole. Pour la mesure de la compétitivité prix, l'absence ou l'insuffisance de productions locales de substitution, mais également les implications potentielles du pétrole pour la structure des prix des pays producteurs (syndrome hollandais), justifient de soustraire les exportateurs d'hydrocarbures de l'ensemble des partenaires de référence.

Les TCER auxquels on se réfère ci-après ont été calculés par rapport à deux sous ensembles de partenaires commerciaux: les principaux pays d'importation (hors produits pétroliers) et les principaux pays d'exportation. La liste des partenaires est restreinte à dix, d'où sont donc exclus les pays pétroliers pour les importations. Le taux de change effectif nominal est coté au certain, c'est-à-dire défini par unité de devise. Pour chaque pays, il se présente comme une moyenne géométrique des taux de change nominaux bilatéraux entre le franc Comorien et les partenaires de l'Union des Comores. L'élément de pondération reflète le poids relatif du partenaire dans les flux d'importations ou d'exportations. Cette importance relative a été calculée sur la base de la valeur moyenne des échanges observés sur la période 1999-2003. La référence à un schéma de pondération de fin de période permet de prendre en compte l'émergence de nouveaux partenaires commerciaux. Les deux indices sont donnés dans les tableaux ci-dessous. De manière à situer les Comores dans leur environnement régional, on a ajouté les TCER de Maurice, de Madagascar, de Tanzanie et du Mozambique.

Tableau 4.3 Taux de change effectifs réels et nominaux

Pondération par les exportations : Base 100 : 1990

Pays	Moyenne 1990 - 1993	Moyenne 1994 - 1997	Moyenne 1998 - 2001	Moyenne 2002 - 2005	Année 2005
Taux de change effectif réel (TCER)					
Comores	95.4	75.4	73.5	85.1	90.5
Maurice	100.2	105.1	96.2	90.3	85.5
Madagascar	94.4	89.6	96.5	96.0	82.2
Mozambique	76.5	67.6	79.9	66.8	
Tanzanie	102.0	111.1	137.0	99.1	88.0
Taux de change effectif nominal (TCEN)					
Comores	99.9	69.1	67.7	72.6	75.7
Maurice	96.7	89.8	71.3	60.8	56.3
Madagascar	85.4	37.2	27.6	20.8	15.0
Mozambique	61.8	16.6	17.0	17.1	
Tanzanie	81.4	41.0	35.6	24.7	21.3

Tableau 4.4 Taux de change effectifs réels et nominaux
Pondération par les importations hors pétrolières : Base 100 : 1990

Pays Base 100= 90	Moyenne 1990 - 1993	Moyenne 1994 - 1997	Moyenne 1998 - 2001	Moyenne 2002 - 2005	Année 2005
TCER					
Comores	93.7	77.7	84.2	99.0	96.5
Maurice	100.9	106.1	105.2	102.7	94.4
Madagascar	96.1	93.5	100.6	103.7	88.3
Mozambique	74.4	66.2	80.3	70.8	68.0
Tanzanie	99.8	109.2	137.6	103.2	90.6
TCEN					
Comores	108.4	94.9	115.0	137.3	132.9
Maurice	101.1	102.5	91.3	81.5	72.4
Madagascar	90.0	46.8	36.5	28.9	20.9
Mozambique	59.7	15.0	13.7	9.3	8.1
Tanzanie	81.6	45.1	41.1	30.2	25.9

Les résultats sont donnés en considérant des sous périodes de quatre ans auxquelles on rajoute la dernière année disponible, en l'occurrence 2005. Le commentaire des tableaux peut-être fait en deux temps.

On observera d'abord que le franc comorien s'est déprécié par rapport à l'année de base considérée (1990). Mais cette dépréciation est de moins forte amplitude lorsque l'on retient les importations pour la constitution du panier des partenaires. Compte tenu de ce que sur la base des prix relatifs, 1990 pouvait traduire une certaine surévaluation de la monnaie nationale, rappelons que le franc comorien a été dévalué de 33% en 1994 envers le franc français, les deux taux de change effectifs réels reflètent une évolution peu favorable à la dynamique de l'activité intérieure. En retenant une moyenne d'années pour période de base, par exemple 1994-1997, une appréciation réelle de 20% à 25% est mise en évidence selon que l'on se réfère à des partenaires d'exportation ou d'importation.

Deuxième commentaire auquel se prêtent les chiffres des tableaux 4.3 et 4.4, même si les niveaux de fin de période sont du même ordre de grandeur, du point de vue de la compétitivité prix, les évolutions depuis le milieu des années quatre vingt dix sont plus favorables aux pays de la sous région. Pour aucun d'eux, en effet, on enregistre une dépréciation réelle du TCER qui a été obtenue par une politique de glissement actif du cours nominal de la monnaie nationale. L'union des Comores a en revanche essuyé les conséquences de l'appréciation de l'euro dont le mouvement haussier se manifeste plus fortement lorsque la structure des importations est considérée. En d'autres termes, sous l'hypothèse que les salaires ont suivi, grosso modo, l'indice des prix à la consommation, le coût du travail et des biens potentiellement exportables a évolué sous une forme qui restitue à peine les conditions de compétitivité du début des années quatre vingt dix. Dans un contexte de durcissement des conditions de l'échange international avec des prix d'exportation moins favorables que par le passé, notamment pour la vanille et plus généralement pour les épices et les huiles essentielles, un travail s'impose de regain de « compétitivité prix ».

Dans quelle ampleur doit être cet effort ? Une manière assez simple consiste à calculer de nouveaux taux de change effectifs réels, mais cette fois ci par référence aux pays qui constituent des concurrents directs sur les marchés tiers et sur les produits effectivement exportés par l'Union des Comores. Deux indices additionnels ont ainsi été calculés (tableaux 4.5 et 4.6). Le premier positionne l'archipel par rapport aux dix principaux exportateurs d'épices, groupes de produits 075 (3 chiffres) ou 0752 (4 chiffres) dans la Classification Type du Commerce International (CTCI). Ces épices concentrent 96,6% des exportations agricoles traditionnelles. La même démarche a été retenue pour les huiles essentielles, un produit de première transformation de la fleur d'Ylang-ylang qui est répertorié parmi les produits manufacturés. Ces huiles représentent également 91,2% des exportations manufacturières. Autant dire que dans les deux cas de figure ces exportations sont la représentation fidèle de la structure des exportations comoriennes. Les autres productions sont quasiment clandestines dans la balance commerciale de l'Union.

Tableau 4.5 Taux de change effectif réels et nominaux : produits agricoles

(Classification CTCI de 0 à 4 et 9, Base 100 : 1990)

Pays	Moyenne 1990 - 1993	Moyenne 1994 - 1997	Moyenne 1998 - 2001	Moyenne 2002 - 2005	Année 2005
3 digits	Taux de change effectif réel (TCER)				
Comores	98.9	78.4	79.7	93.4	99.8
	Taux de change effectif nominal (TCEN)				
Comores	135.1	174.9	212.7	252.7	273.9
4 digits	Taux de change effectif réel (TCER)				
Comores	100.2	87.1	78.0	99.7	108.2
	Taux de change effectif nominal (TCEN)				
Comores	115.6	123.1	136.7	185.2	208.6

Tableau 4.6 Taux de change effectif réels et nominaux : produits manufacturiers

(Classification CTCI de 5 à 8, Base 100 : 1990)

Pays	Moyenne 1990 - 1993	Moyenne 1994 - 1997	Moyenne 1998 - 2001	Moyenne 2002 - 2005	Année 2005
3 digits	Taux de change effectif réel (TCER)				
Comores	96.4	78.0	75.9	83.4	86.9
	Taux de change effectif nominal (TCEN)				
Comores	100.9	70.1	67.8	70.0	71.2
4 digits	Taux de change effectif réel (TCER)				
Comores	96.4	77.2	71.9	89.5	94.3
	Taux de change effectif nominal (TCEN)				
Comores	133.9	156.7	153.7	184.6	193.5

Ces indices confirment le problème de compétitivité et l'amplifient quelque peu par rapport aux indices afférents à l'orientation géographique du commerce. S'agissant des produits agricoles, alors même que le prix des épices a été particulièrement bas ces dernières années, on constate que l'indice s'est apprécié de 27% par rapport à la moyenne de l'indice observée dans les années 1994-1997. Et sur ces produits, on note que le taux de change nominal du franc comorien a joué un rôle décisif en comparaison des autres pays exportateurs qui ont laissé « filer » leur monnaie. La même trajectoire de change réel est enregistrée sur le seul produit manufacturé d'exportation : la fleur distillée d'ylang-ylang.

L'Union des Comores doit se mobiliser pour améliorer une compétitivité prix internationale qui s'est sensiblement dégradée dans les dernières années. Cette évolution est intervenue en dépit d'une inflation relativement modérée qui n'a pas pourtant pas suffi à compenser les conséquences de l'appréciation de l'euro et de la politique de change active de ses partenaires et concurrents étrangers. Les prix des produits exportés sont fixés sur des marchés internationalement intégrés. Les producteurs nationaux sont donc preneurs de prix sur le marché mondial. En regard des offreurs, les conditions de formation des prix se sont profondément dégradées dans les dernières années. Pour un prix en dollars qui a parfois chuté dans des proportions vertigineuses, la rentabilité en francs comoriens a donc baissé de manière très significative. Même en l'absence de salariat formel dans le secteur agricole avec d'éventuelles rigidités nominales à la baisse des rémunérations du travail, les producteurs individuels ont ainsi subi l'écrasement de leurs marges. Il en est résulté une désincitation à produire qui a conduit à un recul notable des volumes mis en marché.

4.4 Compétitivité et mésalignement du taux de change

La compétitivité de l'économie Comorienne dépend en partie de la capacité de sa monnaie à ne pas s'éloigner du taux de change d'équilibre, autrement dit d'une évolution « normale » du taux de change effectif réel qui n'est pas seulement liée aux écarts d'inflation exprimés dans une monnaie commune. Cette évolution normale se déduit de la valeur empirique « moyenne » observée sur un grand échantillon de pays compte tenu de l'action de quelques variables clés habituellement dénommées : « fondamentaux ». Pour tester l'action de ces variables, les taux de change effectifs réels annuels de 52 pays, y compris l'Union des Comores, ont été régressés sur six variables considérées sur la période 1980-2003. L'écart entre le taux « normal » et le taux de change effectif réel observé détermine l'ampleur du « mésalignement » du taux de change. L'objectif de l'estimation est donc d'évaluer dans quelle mesure, compte tenu de la fixité du franc comorien envers le franc français puis l'euro, la parité fixe a pu produire des déséquilibres de change en regard des variables qui déterminent le taux de change d'équilibre. Pour traiter cette question, la régression économétrique a été estimée en retenant six variables explicatives « fondamentales ».

1. Les termes de l'échange sont le rapport des prix des exportations aux prix des importations. Ce prix relatif agit sur le taux de change réel à travers l'effet de revenu. En cas d'appréciation du prix des biens exportables, une augmentation de la demande locale provoque une appréciation potentielle du prix de biens non échangeables.
2. Le degré d'ouverture de l'économie, mesuré par l'importance relative des exportations et des importations dans le PIB, agit également sur le taux de change d'équilibre. Une plus grande exposition à la concurrence contraint les autorités à ne pas laisser s'apprécier le taux de change effectif réel.
3. La dépense publique, est également une variable d'influence. Cette dépense peut-être considérée pour son niveau global qui agrège la consommation et l'investissement. Plus cette dépense est importante, plus elle induit une appréciation du TCER.
4. Le service de la dette mesure quant à lui l'importance des paiements d'intérêts et des amortissements que l'on exprime en pourcentage du PIB. Un montant élevé de ces paiements, en relation avec la dette constituée dans le passé, induit une tension sur les devises au-delà de ce que nécessiterait l'équilibre normal des transactions internationales sur les biens et services, au-delà de ce que nécessiterait également le maintien de la compétitivité prix ou de la parité des coûts. Au service de la dette s'ajoute l'impact des flux nets de capitaux
5. Il existe une littérature abondante pour souligner que les entrées de capitaux auraient pour effet d'affecter le rapport des prix internes par élévation du prix des biens non échangeables et des salaires qui renchériraient alors le coût de production des biens échangeables. Enfin, toute appréciation relative des prix interne ne reflète pas nécessairement une propension à la surévaluation de sa monnaie

6. Les économies de faible niveau de développement sont potentiellement affectées par des phénomènes de rattrapage international de gains de productivité dans le secteur des biens échangeables. Par contagion des salaires, ce dernier tend à induire des phénomènes de rattrapage des prix dans le secteur des biens non échangeables. A long terme, le prix de la coupe de cheveu s'uniformise internationalement pour tout autre considération que la productivité. Conséquence de cette propagation intersectorielle des salaires, l'inflation interne est donc d'autant plus forte que le secteur exposé à la concurrence connaît un rythme de productivité plus élevé

Tableau 4.7 La mesure du « mésalignement » du FC : 1990-2003, en %

Pays	Moyenne 1990 - 1993	Moyenne 1994 - 1997	Moyenne 1998 - 2001	Moyenne 2002 - 2003	Année 2003
	Trade (ouverture naturelle)				
Comores	5,8	3,6	3,7	13,4	4,8
	Open (M+X/PIB)				
Comores	7,5	2,1	6,0	18,8	10,4

Les « mésalignements » du taux de change réel comorien sont donnés dans le tableau 4.7 ci-dessus. Sauf pour les dernières années, on se réfère à des sous périodes de 4 ans. Les deux lignes de résultats ne diffèrent que par la manière dont on mesure l'une des variables fondamentales, en l'occurrence l'ouverture. En application de la méthode de Frankel et Romer (1999), la variable Trade ajuste cette ouverture de la prédisposition naturelle que constitue la taille des économies considérées dans l'échantillon. La seconde ligne de résultat renvoie à une mesure plus classique par le rapport des importations et exportations au PIB. La première des trois sous périodes de 4 ans retrace la situation d'avant la dévaluation de 1994. En première analyse, on peut supposer que 1994 est une année d'équilibre. L'hypothèse est cependant restrictive. On doit en effet supposer qu'à cette date, le taux de dévaluation a intégré l'impact mécanique des répercussions de prix des biens importés.

Quoi qu'il en soit, la surévaluation existe. En 2003, elle se serait reconstituée à son niveau d'avant 1994, mais restait contenue entre 5% et 10%. Les années ultérieures qu'on ne peut pas considérer en raison de l'indisponibilité des données nécessaires à l'estimation économétrique du mésalignement l'ont sans doute augmentée. L'appréciation de l'euro envers le dollar, la dégradation des termes de l'échange et la hausse des transferts privés qui causent l'appréciation du prix des biens non échangeables en suggèrent l'idée. Globalement, le diagnostic n'est cependant pas trop alarmant. Les consultations que les experts du FMI ont pu effectuer à Moroni au titre de l'article IV n'ont d'ailleurs pas débouché sur des conclusions différentes. En septembre 2006, les experts du FMI faisaient en effet observer que la compétitivité externe des Comores souffrait de l'appréciation de l'euro et de la formation non compétitive des coûts locaux de production. Mais la mission indiquait également que le rattachement du franc comorien à l'euro constituait un facteur de stabilité dans un univers politiquement perturbé. Et les preuves ne sont pas établies qu'en l'absence d'un secteur manufacturier à la fois structuré et sous mobilisé, toute chose égale par ailleurs, un décrochage de la parité FC/Euro puisse rapidement stimuler l'offre locale.

4.5 Recommandations

1. En matière de système productif, les Comores doivent s'attacher à reprendre les parts de marchés perdues dans les dernières années, sans doute en raison d'un problème de compétitivité interne, sur les trois principales cultures d'exportation de l'archipel que sont la vanille, la fleur Ylang-ylang et le girofle. La perte de part de marché vient démontrer que la baisse des prix internationaux n'est pas le seul facteur en cause dans la chute des exportations et la dégradation de la balance commerciale. Une analyse peut-être utile pour identifier à la

fois les raisons de la désaffection observée envers ces cultures et les possibilités de remédier aux problèmes diagnostiqués.

2. Parallèlement, il conviendrait de réactiver le dynamisme des filières de productions locales de biens alimentaires, de substituer souvent ces productions à des biens importés qui pèsent anormalement sur la balance commerciale. L'approfondissement des études sur le sujet permettra de faire l'état des lieux de ces cultures et l'identification des facteurs de promotion de la production. Une stratégie d'intensification de la production locale devrait être facilitée par le prix d'importation élevé de ces biens de consommation.

3. A parité fixe inchangée entre le franc Comorien et l'euro, les Comores se doivent d'améliorer leur compétitivité par une politique d'élévation de la productivité du travail et une plus grande disponibilité du facteur capital. Le capital est cher, mais surtout difficilement mobilisable sur des projets productifs. Il n'est pas sûr que l'entrée de nouvelles banques desserre les contraintes. L'amélioration qualitative et quantitative de ces facteurs supposera un effort d'accélération des flux de capitaux au titre de l'investissement direct étranger. Jusqu'ici, les expériences en la matière ont été des échecs à responsabilité partagée. Une étude serait utile pour comprendre le déroulement de ces opérations et éclairer les secteurs où ces investissements étrangers peuvent apporter à la fois la baisse des coûts et l'apport des facteurs organisationnels et financiers manquants. Parce que ces services sont apporteurs de consommations intermédiaires importantes, l'électricité et les télécommunications sont sans doute des secteurs où un partenariat public privé est de nature à promouvoir l'objectif de la compétitivité. Cette finalité doit pouvoir également être servie par la refonte du code du travail et du code des investissements. Mais en dernière analyse l'efficacité des institutions formelles restera conditionnée par leur application réelle dans la société, ce qui suppose des efforts d'amélioration au niveau de la gouvernance publique.

Chapitre 5 Cadre juridique et le climat d'investissement

L'investissement constitue le vecteur principal de la création des richesses, de l'emploi, de la croissance et du Développement. Aux Comores, l'investissement national et international est très faible. Les raisons sont diverses mais elles ont tendance à s'accumuler et à se renforcer mutuellement. Le résultat est que l'Union des Comores, malgré des efforts de réforme, reste très en deçà des meilleures pratiques internationales et régionales. Dans la section 5.1 de ce chapitre, les déficiences du système judiciaire et l'insécurité juridique prévalente seront analysés, suivi par une présentation dans la section 5.2 du cadre réglementaire de l'investissement ; finalement, la section 5.3 examinera certains aspects stratégiques de l'environnement juridique de l'investissement, en particulier les marchés publics, le fonctionnement des marchés et de la concurrence, le régime foncier, la propriété intellectuelle et la protection de l'environnement.

Il faut toutefois être conscient que l'amélioration des textes législatifs sur l'investissement ne suffit pas à garantir l'attractivité du pays en terme d'IDE. L'attraction des capitaux et des firmes ne résulte pas seulement du cadre juridique spécifique aux investissements mais de toute la législation du pays, de sa cohérence et de sa mise en œuvre, ainsi que des perceptions des investisseurs. En particulier, sans une protection juridique effective, tous les avantages que l'Etat peut accorder à travers la législation sur l'investissement perdent leur raison d'être.

5.1 Le système judiciaire

La Constitution garantit dans son article 28 l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif et précise que « les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi » et « que les magistrats du siège sont inamovibles ». En 2005, une loi sur l'organisation judiciaire³¹ a été promulguée et a créé une Cour Suprême fédérale, des cours d'appel et des tribunaux de première instance dans chaque île de l'Union ainsi que des tribunaux spécialisés (tribunaux du travail, de commerce, administratifs ...). La même année, une nouvelle loi a précisé le statut de la magistrature³². Cette loi est basée sur les principes universellement connus pour assurer un bon fonctionnement de la justice ainsi que son indépendance (inamovibilité des magistrats, création d'un conseil supérieur de la magistrature). Il faut aussi mentionner le nouveau code de procédure civile (ordonnance n°01-016 CE) adopté en 2004. Il prévoit la cassation, l'arbitrage et les recours amiables.

En matière de droit des affaires, les textes législatifs ont peu fait l'objet de modernisation et d'adaptation aux pratiques internationalement reconnues, par exemple l'arbitrage. Certes, les Comores ont adhéré aux règles et procédures de l'OHADA mais sans les transposer dans la législation nationale. Selon la constitution de l'Union, les traités ratifiés sont d'application immédiate, sans transposition, même si cette dernière est recommandée. De plus, cette adhésion ne s'est pas accompagnée d'une communication adéquate et est seulement connue de quelques spécialistes. Aucune formation spécifique n'a été organisée.

Le système financier proprement dit échappe à ces lacunes. Les textes régissant la Banque Centrale, les banques et autres établissements financiers, les accords monétaires et le change et, tout récemment, le statut des Institutions Financières Décentralisées, sont régulièrement mis à jours par le biais d'instructions de la Banque Centrale, dûment mandatée à cet effet.

³¹ loi organique n°5-016 du 20 décembre 2005

³² loi n° 05-018 promulguée le 31 décembre 2005

5.1.1 Les juridictions

L'effort de modernisation du système judiciaire accompli en 2004 et 2005 est louable. Cependant la mise en œuvre des nouvelles dispositions est très partielle, entravée par les difficultés financières de l'Etat et le manque de ressources humaines

La Cour Suprême, compétente en matière de cassation, n'a pas encore été établie. Or l'absence d'une Cour de cassation porte atteinte aux exigences du procès équitable. En terme d'investissement et du droit des affaires, elle est de nature à retarder la formation d'une jurisprudence et l'application uniforme des règles de droit. Une seule cour d'appel a été mise en place (Grande Comore). En raison de la non-spécialisation des juges, ce sont les mêmes qui assurent le fonctionnement des chambres spécialisées (administrative, civile, pénale, commerciale et sociale). Une situation similaire prévaut pour les tribunaux de première instance.

Les effectifs sont peu nombreux, une trentaine de magistrats au total. Il en est de même du nombre d'avocats et de notaires, ce dernier rôle pouvant être assuré par le greffier du Tribunal, voire dans certains cas par le Cadi (chef religieux). Sur ce problème se greffe celui de la formation qui laisse à désirer, tant en raison de la diversité des pays où les cadres sont formés que du manque de spécialisation. Il s'ensuit un manque de cohérence.

Le Ministère de la justice prévoit une nouvelle réorganisation de l'appareil judiciaire, un renforcement des capacités, l'affectation de magistrats spécialisés et une politique de recrutement qui s'appuiera sur une coopération plus rationnelle.

5.1.2 Fonctionnement de la justice

En fait plus que la règle de droit, c'est le fonctionnement de la Justice, qui est déficient. Différents facteurs contribuent à cette situation :

- Aux Comores coexistent trois systèmes de droit : le droit traditionnel ou coutumier, le droit islamique et le droit moderne issu, soit du droit français, soit du droit de l'OHADA. Dans certains domaines, le droit coutumier traditionnel et le droit islamique sont reconnus comme des sources valables de droit. Il n'est toutefois pas certain que ces systèmes de droit soient compatibles. C'est le foncier qui occupe la première place dans les affaires contentieuses, notamment les contestations résultant de l'institution du *Magnaholi*³³. Or, cette institution est contraire au droit musulman mais elle constitue aussi un obstacle aux garanties à l'obtention d'un crédit bancaire ;
- Bien que le droit fasse partie des prérogatives de l'Union et donc devrait s'appliquer uniformément sur l'ensemble des trois îles, les multiples sources de droit ainsi que des juridictions distinctes sur chaque île, favorisent la tendance récente à l'établissement de jurisprudences spécifiques ;
- la population n'adhère pas à la justice moderne mais plutôt à la justice traditionnelle. Rarement les litiges sont réglés devant le juge ; la préférence va vers la justice locale de proximité ou à « à des règlements parallèles qui ne garantissent pas nécessairement la paix sociale et le respect des principes du droit contenus dans la loi ³⁴ » ;
- le dysfonctionnement du système judiciaire se traduit aussi par l'opacité de la justice, la non publication des décisions judiciaires et donc par l'inexistence d'une jurisprudence prévisible et connue du public. Cette faiblesse ouvre la porte à l'arbitraire et à la corruption. De même, l'exécution des jugements est souvent problématique et incite à rechercher des voies de règlement parallèle ;

³³ Le *Magnaholi* est une institution coutumière en vertu de laquelle les biens notamment immobiliers sont obligatoirement transmis dans l'indivision aux enfants de sexe féminin.

³⁴ SCRP page 109

- Dans son ensemble, la justice est perçue comme étant sous influence du politique et accessible à la corruption du privé, quand ce ne sont pas les deux à la fois³⁵. Il s'ensuit une perte de confiance dans les décisions de justice et des contestations et difficultés dans leur exécution. La complexité du droit applicable fait la part belle à l'impunité ;
- L'administration donne parfois le mauvais exemple en la matière en rompant unilatéralement des contrats au nom des prérogatives de la puissance publique. La multiplication de situations de ce genre donne à penser qu'il s'agit d'une pratique « normale ». Il y a alors inévitablement un effet de contagion dans la vie de la société civile et une remise en cause de l'autorité de l'Etat. L'état de non droit rebute les investisseurs étrangers (par exemple les litiges récurrents entre l'Etat et les opérateurs touristiques étrangers ...);
- Par ignorance ou par inconscience, les juges ne mesurent pas toujours la portée de la gravité des décisions juridictionnelles sur le climat des affaires.

5.2 Cadre de régulation de l'investissement

La communauté des affaires et l'Administration porte un jugement négatif sur le Code des Investissements de 1995. Une insuffisance majeure de ce code est que nombre de ses dispositions renvoient à des textes d'application et à des décrets qui n'ont jamais été adoptés. Il s'ensuit que l'effectivité du Code et par ricochet la crédibilité des pouvoirs publics, s'en sont trouvés dépréciés.

Outre l'absence des textes d'application, différents facteurs ont miné sa mise en oeuvre : d'après l'enquête réalisée par la mission du CI, (i) trop institutions étaient concernées et le parcours de l'investisseur n'était pas clair ; (ii) lenteur des procédures administratives; (iii) mauvaise compréhension par ceux mêmes chargés de son application : par exemple, les exonérations ont été souvent refusées par l'administration des douanes ; (iv) il en a été même pour la modernisation des équipements pourtant prévue par le code de 1995 au bout des cinq ans, mais souvent refusée.

Le Code de 2007. Tirant la leçon de l'échec du Code de 1995, les pouvoirs publics ont lancé la préparation d'un nouveau Code des Investissements. Un premier projet a été élaboré et a fait l'objet en 2006 d'une analyse critique ainsi que des recommandations de la part du FIAS³⁶. Finalement, le nouveau Code des Investissements a été approuvée par le parlement en Août 2007.

Les objectifs prioritaires du nouveau Code sont (i) la création d'entreprises nouvelles ; (ii) la création d'emplois ; (iii) l'implantation d'entreprises dans les régions de l'intérieur ; (iv) l'innovation et le développement des entreprises existantes, et (v) l'encouragement et la facilitation de la liberté d'entreprise.

Tous les secteurs sont visés et la liste des activités éligibles aux avantages du Code est relativement exhaustive. Aucun secteur prioritaire n'apparaît : le tourisme, la pêche et l'agriculture qui sont des secteurs porteurs pour le développement du pays, identifiés comme tels dans la SNRP, reçoivent le même traitement que les autres secteurs. On notera aussi que le secteur de l'énergie n'est pas mentionné. Il s'agit sans doute d'un oubli qui pourra être facilement réparé sur avis de la Commission Nationale d'Investissement (article 3). Il est aussi précisé que les activités de négoce ainsi que les activités éligibles à des codes spécifiques ou au statut de l'entreprise installée en zone franche sont exclus du champs d'application du Code.

³⁵ Référence à l'affaire récente opposant la BIC à un de ses clients

³⁶ Rapport de mai 2006

Le caractère libéral du code doit être souligné. Contrairement à d'autres pays, aucun secteur n'est fermé aux étrangers, en particulier les secteurs bancaire, financier et des assurances leur sont ouverts. Les garanties, droits, libertés et obligations sont semblables pour l'investisseur national et l'investisseur étranger.

La garantie des investissements étrangers est stipulé à l'article 8, « au sens de l'article 15 du Traité instituant l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissement ». Le règlement des différends entre entreprises étrangères et l'Union des Comores relatif à l'application du présent Code sont réglés conformément à la procédure de conciliation et d'arbitrage découlant : (i) soit d'un commun accord entre les deux parties ; (ii) soit d'accords et traités relatifs à la protection des investissements conclu entre l'Union des Comores et l'Etat dont l'investisseur est ressortissant ; (iii) soit d'une procédure de règlement par la juridiction de l'OHADA ou du Comesa dont l'Union est membre ; d'une procédure de règlement par une juridiction internationale (article 13).

Toutefois, le Code de 2007 est en recul par rapport au code de 1995 sur deux points :

- l'arbitrage CIRDI est omis. Pourtant l'Union des Comores est partie à cette convention importante depuis 1978. Seuls les règlements dans le cadre de l'OHADA ou du COMESA sont prévus.
- L'absence de protection contre l'expropriation et les autres atteintes à la propriété constituent une lacune du Code. Certes, le Code mentionne explicitement la Convention MIGA mais cette dernière n'a pas été jusqu'à présent ratifiée par les Comores, contrairement à la plupart des pays voisins. La signature de la Convention MIGA est susceptible de jouer un rôle important dans l'assainissement du climat de l'investissement ; elle pourra faciliter la réalisation d'investissements importants et la prévention des litiges. Il est recommandé de la ratifier dans les meilleurs délais.

Le nouveau Code prévoit deux régimes incitatifs distincts : (i) le régime A est réservé aux entreprises présentant un programme d'investissement entre 5 millions FC et 100 millions FC et un programme significatif de création d'emplois ; (ii) le régime B s'applique aux entreprises présentant un programme d'investissement supérieur à 100 millions FC et un programme de création d'emplois plus significatif privilégiant le recrutement des nationaux. Autant les notations financières sont claires, autant la notion de « programme significatif d'emplois » est difficile à cerner et potentiellement dangereuse car elle repose sur des jugements de valeur et est susceptible de négociation.

Les principales incitations sont la réduction de la RAU sur l'importation des matériels et matériaux pour une période de 7 à 10 ans suivant les régimes A et B, l'exonération de la taxe sur le chiffre d'affaire pour une période de 7 à 10 ans (régime A et B), la déduction du montant des investissements des bénéfices imposables sur une période de 5 à 8 exercices fiscaux consécutifs (régime A et B).

Les incitations proposées vont en sens inverse des efforts de simplification observés partout dans le monde, y compris sur le continent africain. Nombre de pays, notamment africains, ont supprimé ou réduit la procédure d'agrément, même lorsqu'il s'agit d'octroi d'avantages et y ont substitué la procédure plus souple de la *déclaration* ou de *cahier de charges*. Le système d'incitation proposé repose essentiellement sur des régimes dérogatoires (exonérations). Or, la tendance actuelle est précisément inverse : elle vise à en réduire le nombre au minimum tout en rendant la fiscalité des affaires plus attractive, simple et transparente³⁷.

³⁷ Seuls les régimes de zone franche bénéficient généralement de systèmes dérogatoires.

Dans ce sens, des formes d'incitation, déjà expérimentées ailleurs, pourraient être appliquées : amortissement accéléré (Madagascar), crédit d'impôts (certains pays de la SADC). En s'appliquant à toutes les entreprises (système de droit commun), ces règles simples et transparentes conforteraient la cohérence d'ensemble du système d'incitation. Elles pourraient s'inscrire facilement dans la ZICC du Comesa lorsque celle-ci deviendra effective.

Les coûts financiers du système d'octroi, de contrôle et de suivi à mettre en place risquent aussi d'être lourds et le manque à gagner pour l'Etat pourrait être important.

En outre, le Code prévoit des incitations à la décentralisation des entreprises en zone rurale. Le territoire de l'Union dans les trois îles est divisé, de manière très claire, en deux zones, une zone rurale et une zone urbaine. Les avantages accordés sont soumis aux mêmes conditions de montant et de création d'emplois que ceux réalisés dans les régimes A et B mais l'exonération de la taxe sur le chiffre d'affaire est prolongée pour une période supplémentaire de deux ans pour les entreprises situées en zone rurale. L'intérêt de la décentralisation en zone rurale est douteux. Ce n'est l'exonération de la taxe sur le chiffre d'affaire pendant deux ans qui conduira une entreprise à s'installer en milieu rural. Des politiques d'amélioration des voies de communication et d'électrification des campagnes et de formation professionnelles constitueraient sans doute des incitations supérieures à celles octroyées par l'exonération.

L'octroi des avantages est subordonné à un agrément donné par le Ministre en charge des Investissements sur l'avis de l'Agence Nationale de la Promotion des Investissements (ANPI). Les demandes d'agrément sont déposées auprès du Guichet Unique qui sera mis en place par l'ANPI, selon un formulaire standard qui doit être développé par l'ANPI.

Le Code prévoit la création de l'ANPI qui aura pour fonction : (i) promouvoir le pays comme centre d'investissements attractifs ; (ii) servir de guichet unique ; (iii) faire toute proposition et recommandation relative à l'application du Code des Investissements au Ministre de tutelle ; (iv) s'assurer du respect par les entreprises agréées des obligations découlant du Code des Investissements ; (v) faire toute recommandation relative aux sanctions éventuellement applicables, (vi) établir un rapport annuel à l'intention du Ministre de tutelle. Il est aussi précisé qu'un décret relatif au statut et à l'organisation de l'Agence fixera les modalités de son fonctionnement. Comme le décret concernant la création de l'ANPI n'a pas encore été pris, il y a un risque de flottement préjudiciable aux décisions d'investissement. Il est souhaitable que ce décret soit pris rapidement.

Finalement, le Code prévoit aussi des conventions d'établissement. Le critère pour conclure une telle convention est le caractère prioritaire de l'activité considérée dans le plan de développement économique et social de l'Union des Comores. Or ce critère est d'autant plus ambigu que « les objectifs prioritaires » fixés par le code ne sont pas bien établis ; d'autre part le Code laisse supposer que les avantages accordés au titre de la Convention d'établissement le seront en sus de ceux accordés par le Code (article 27). Or rien n'est dit sur ces avantages supplémentaires ; aucune indication n'est fournie sur l'autorité qui négocie ces conventions. Il semble que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, ce qui ouvre la voie à des dérives.

Par ailleurs, le statut de zone franche a été considéré hors du champ du Code d'Investissement. Pourtant cette question se pose. Plusieurs pays de la région se sont dotés de zone franche (notamment Madagascar et l'île Maurice) et ce modèle fait des émules. Le Gouvernement d'Anjouan a pris en début de 2007 des mesures pour adopter un statut de zone franche financière, bancaire et industrielle. Comme une telle initiative n'est pas de la compétence d'une île autonome, il a été finalement retiré. Mais le fait est que dans le futur, une pression sera exercée pour l'adoption d'un tel statut par le Gouvernement de l'Union.

Dans le cas d'une zone franche, les entreprises bénéficient alors de régimes dérogatoires dès lors que la production est destinée à l'exportation. C'est dans ce contexte que l'opportunité actuelle de mettre en place une zone franche ou un statut d'entreprise franche doit être posée. Dans un premier temps, elle devrait être limitée aux activités de réexportation. Dans le contexte actuel de faiblesse institutionnelle du pays, il est tout à fait prématuré d'envisager une zone franche financière et bancaire.

5.3 Environnement réglementaire

Il n'y a pas que la justice et la législation sur l'investissement qui façonnent le climat de l'investissement. A des degrés très variables, d'autres éléments contribuent à renforcer ou affaiblir l'attractivité d'un pays. Pour les Comores nous avons retenu ceux qui semblent les plus importants aux yeux des acteurs publics et des entrepreneurs interviewés.

5.3.1 Marchés publics et concurrence

Marchés publics. L'élaboration d'un code des marchés publics qui assure la transparence des procédures de leur passation aux Comores est une tâche prioritaire. Un projet de texte³⁸ est en cours de discussion mais la situation politique en a retardé l'adoption. Le projet reprend les principes universellement reconnus tout en les adaptant à la situation comorienne.

Le texte adopte une définition large des marchés publics, incluant ceux passés par les entreprises publiques (article 3). Plusieurs dispositions sont incitatives à l'égard des PME en matière de cautionnement (article 18), ou même de marchés qui leur sont exclusivement destinés et portant sur une catégorie déterminée de prestations (article 26).

Le projet de texte pêche toutefois par sa méconnaissance des nouveaux standards internationaux bien qu'il recèle une certaine ouverture aux conventions internationales. Cette ouverture reste limitée aux marchés internationaux, ce qui exclut *de facto* les marchés locaux.

En matière de passation de marché, le projet contient des insuffisances et lacunes : (i) le texte ne tient pas compte de la gestion des risques qui devrait être un critère d'évaluation ; (ii) il confond les critères de sélection et l'évaluation des offres alors que cette distinction est courante aujourd'hui. Les meilleures pratiques séparent ces deux aspects en deux étapes, avec des critères de mise en œuvre différents ; (iii) les marchés sont passés soit, sur appel d'offres soit, exceptionnellement à la suite d'une procédure de « gré à gré »³⁹, soit selon des procédures, qui ne sont pas précisées par le projet, notamment pour les marchés de matières premières ou de denrées cotées en bourses, les marchés de prestations intellectuelles ou les marchés de transport et d'assurance ; (iv) le fractionnement des lots des commandes publiques importantes devrait être obligatoire mais cela n'est pas précisé ; (v) la procédure d'appel d'offres restreint est opaque et ne garantit pas l'égalité des candidats et l'absence de corruption ; (vi) en ce qui concerne l'internationalité des marchés, il n'est pas prévu de seuil financier à partir duquel le marché sera impérativement international. De même, l'avis d'appel d'offre « dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales » est insuffisante et risque d'exclure des candidats potentiels (vii) les règles de transparence pour l'ouverture des plis sont insuffisantes ; (viii) la préférence nationale est reconnue aux produits fabriqués aux Comores sous réserve que leur prix ne soit pas supérieur de plus de vingt pourcent au prix C.A.F. des mêmes produits importés (article 13). Lorsque les offres sont équivalentes, la préférence est accordée aux entreprises comoriennes ou celles exerçant une activité aux Comores. Suivant l'article 41 elle est prévue au niveau de la passation des

³⁸ En septembre 2007, le code des marchés publics a été adopté par voie réglementaire. Le texte du Code est entré dans sa phase de mise en œuvre et bénéficie d'un don de la Banque Mondiale.

³⁹ Le marché est dit de gré à gré lorsqu'il est passé à la suite d'une négociation directe entre le maître d'ouvrage et le co-contractant. Il ne doit pas, cependant, dépasser 3 millions de francs comoriens et le maître d'ouvrage est tenu, préalablement au choix d'un co-contractant, de consulter un nombre minimum de trois.

marchés. C'est un critère subjectif et non objectif qui est retenus ; (ix) finalement, l'autorité chargée des marchés publics et le maître d'ouvrage ne sont pas tenus de communiquer les motifs de rejet des offres des soumissionnaires.

Le projet prévoit la création d'une Agence de régulation des marchés publics placée sous la tutelle de la présidence de l'Union et qui sera chargée d'assurer la régulation, le suivi et l'évaluation des marchés publics, une proposition qui est endossée par la mission du CI.

Concurrence. Le code de commerce (article 253) prévoit que « le commerce s'exerce selon le principe de la libre concurrence ; toutefois, certains secteurs pourront faire l'objet d'une réglementation spéciale et seront déterminés par décret ». Aucun décret n'est intervenu à ce jour. Cette lacune est aggravée par le fait qu'il n'y a pas de loi sur la concurrence. Dans la réalité, des lobbys d'exportateurs exercent souvent des monopoles de fait et selon certaines informations recueillies créent en toute impunité des pénuries artificielles sur le marché (cas du riz par exemple).

La mission de l'EDIC a proposé de revoir l'ensemble des dispositions réglementaires existantes relatives au fonctionnement des marchés, tenant compte de la spécificité des Comores découlant de l'insularité et de la petite taille de l'économie, d'organiser un groupe de travail composé de l'administration, des opérateurs économiques et de la société civile pour préparer les éléments d'une politique de la concurrence, en fonction de cette politique de préparer les instruments légaux et réglementaires nécessaires ainsi que de mettre en place un mécanisme de surveillance et de régulation des marchés.

5.3.2 Droit foncier

Le droit foncier est régi à la fois par le droit positif et par le droit coutumier. Ce dernier s'applique à l'héritage et il a valeur légale, essentiellement au niveau rural. C'est un système anti-économique car il consacre l'indivision et l'incessibilité des terrains et constitue un obstacle en matière d'hypothèque et de crédit bancaire⁴⁰. La conséquence est que le droit coutumier coexiste avec le droit musulman (statut personnel) et le droit français ou selon le cas le droit de l'OHADA. Les incertitudes qui en résultent font que les hypothèques ne constituent pas une sûreté réelle et sont dès lors peu utilisées. C'est la raison pour laquelle la banque commerciale ne pratique pas de prêt à la construction, produit phare souvent associé à l'épargne logement.

Cette situation est encore aggravée par la quasi-absence du cadastre détruit par un incendie en 1977 et l'insuffisance de l'immatriculation des terrains. La Direction des Domaines qui gère le cadastre, relève du Ministère des Finances de chaque île. Actuellement, la situation reste problématique, la plupart des propriétaires terriens n'ayant pas formalisé leur propriété. En dépit des efforts faits, de nombreux faux documents sont en circulation et la même propriété peut être vendue plusieurs fois. Selon notre enquête, au mois de mai 2007, l'immatriculation a touché environ 1400 terrains à la Grande Comore mais aucune statistique officielle n'existe sur le patrimoine foncier non immatriculé. Les procédures d'immatriculation sont engagées individuellement sur la base d'une publicité foncière et aucune stratégie n'est initiée jusqu'à ce jour par les pouvoirs publics (immatriculation obligatoire...)⁴¹.

Le cadastre est dans un état plus que déplorable : Non informatisé, avec des moyens matériels et humains insuffisants, il ne fournit pas une information fiable. Quant aux procédures et aux coûts, l'immatriculation est fusionnée avec l'enregistrement. Les procédures d'immatriculation ne sont pas compliquées : l'administration exige l'acte et

⁴⁰ Ceux qui possèdent un terrain indivis (magnaholi) doivent signer l'acte de vente pour céder une partie d'un terrain qui pourrait constituer une garantie bancaire.

⁴¹ Il faut préciser qu'en dehors des villes l'Etat ne disposerait pas d'un important patrimoine foncier, le foncier appartenant essentiellement aux privés et aux communautés.

l'origine de propriété et la durée de la procédure n'est pas longue, mais le coût de l'immatriculation est prohibitif. Les droits sont élevés (12% en cas de vente de terrain), ce qui n'encourage pas à l'immatriculation.

La question est particulièrement cruciale en milieu rural où interviennent les IFD. Ce milieu est affecté par (i) des successions incertaines qui conduisent au morcellement excessif des terres agricoles ou à des attributions arbitraires et (ii) par une exploitation désordonnée et sans droits des terrains domaniaux. En l'absence de droits de propriété sûrs et intangibles, les exploitants agricoles sont peu enclins à investir dans la terre en travaux d'irrigation, d'amendements des sols ou de gestion de la jachère. Cette situation contribue de manière très significative au maintien, voire à la régression, des rendements agricoles à des niveaux bas.

Tableau 5.1 Coût de l'immatriculation

Nature de l'acte	droits d'enregistrement	taxe de publicité foncière	frais d'inscription	Total	+ Provision d'immatriculation et de conservation ⁴²
Succession ou donation	8%	2%	1 %	11%	32000 FC par hectare et un timbre de 500 FC par page
Vente	9%	2%	1 %	12%	32000 FC par hectare et un timbre de 500 FC par page

Source : d'après notre enquête réalisée en mai 2007

Le prix du terrain est soumis à la règle du marché, les terres domaniales étant beaucoup moins chères que les terrains privés. La législation ne prévoit pas de réduction du coût en cas d'investissements étrangers, bien que dans la pratique l'Etat peut octroyer ou inciter à l'octroi des terrains à titre gracieux (projet touristique du lac salé).

5.3.3 Assurances

L'assurance est peu répandue et ne fait pas partie de la culture tant dans la sphère privée que dans la sphère économique. L'essentiel des polices souscrites ne le sont que lorsqu'elles constituent une obligation légale ou réglementaire (véhicules, voyages extérieurs) ou une exigence bancaire (crédit sur marchandises nanties, lettre de crédit documentaire). On comprend que, dans ces conditions, il n'existe pas de compagnies d'assurance de droit comorien mais uniquement des agents ou agents généraux de compagnies étrangères. Il s'agit d'un gisement qui mériterait une étude plus approfondie.

5.3.4 Gouvernance et lutte contre la corruption

La corruption est banalisée et affecte largement la société comorienne. Les moyens de lutte contre la corruption sont connus aux Comores. La SCRP en fait état de manière détaillée. Il est inutile de revenir sur ce phénomène qui sape les perspectives de développement de l'Union. Il est toutefois important de signaler que l'Indice de Perception de la Corruption (IPC), publié en Novembre 2006 par Transparency International (TI) met en évidence un lien profond entre la corruption et la pauvreté⁴³. Près de trois quarts des pays figurant dans le classement ont obtenu une note inférieure à cinq. On trouve dans cette catégorie la plupart des pays à revenus faibles. Les Comores ne sont pas parmi les pays enquêtés.

⁴² Cela suppose un plan croquis déjà établi et payé et dont le montant est fixé à 25000 FC.

⁴³ L'Indice de Perception de la Corruption 2006 est un indice composite établi à partir de plusieurs sondages d'opinion d'experts se prononçant sur leur perception du niveau de corruption dans les secteurs publics de 163 pays (panel le plus large analysé dans l'IPC depuis sa création en 1995). Il classe les pays sur une échelle de zéro à dix, zéro indiquant un degré de perception de la corruption élevé et dix indiquant un degré de corruption perçu comme faible.

Des efforts ont été initiés par le Président actuel pour lutter contre la corruption. En soutien à la politique du chef de l'Etat, une charte anti-corruption a été adoptée par la Jeune Chambre Internationale des Comores en 2007.

5.3.5 Protection de la propriété intellectuelle

L'Union des Comores est membre de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) et a adhéré à la plupart des conventions internationales en la matière. Les questions relatives à la propriété intellectuelle sont gérées par le bureau de la Propriété intellectuelle au sein de la Direction nationale de l'industrie au Ministère de l'énergie, des mines, de l'industrie et de l'artisanat. Un projet de décret de création d'un Office comorien de la propriété intellectuelle sous la tutelle du ministère de l'industrie, ainsi qu'un Bureau comorien des droits d'auteur sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale sont en cours.

Dans ce domaine, le pays souffre d'un manque considérable de capacités techniques et humaines. Des actions vigoureuses devraient être prises pour endiguer la contrefaçon. Elle provient essentiellement des pays asiatiques via Dubaï et porte essentiellement sur les produits vestimentaires et l'électronique. Les contrôles aux frontières sont insuffisants ou font totalement défaut et il n'y a pas de coordination entre les douanes et le ministère de l'industrie. Par contre les produits pharmaceutiques génériques, sont bien contrôlés ; ils ne peuvent être commercialisés qu'après contrôle de la pharmacie centrale.

En ce qui concerne la norme qualité une coopération a été initiée au niveau régional avec la, cette coopération doit être renforcée et associer davantage le ministère de l'industrie.

5.3.6 Protection de l'environnement

La question de l'environnement est régie par la loi du 22 juin 1994 modifiée en 1995. Toutefois tous les décrets d'application de cette loi ne sont pas adoptés. De même, une politique nationale de l'environnement et un plan d'action environnemental ont été initiés durant les années 1994-1995. L'Union des Comores est partie à 11 conventions régionales et internationales sur la protection de l'environnement. Le projet de code de l'investissement de 2006 prévoit parmi les obligations de l'entreprise le respect de l'environnement.

Toutefois l'effectivité de cet arsenal juridique est très faible, voire nulle ; les ministères concernés n'exigent pas d'études d'impact pour les différents agréments. Il ne semble pas que la protection de l'environnement soit une priorité de l'Etat malgré l'existence d'un ministère⁴⁴ chargé de cette question. Il n'y a pas de site officiel de décharge publique des ordures ou d'incinérateur.

5.4 Recommandations

- 1. Mettre à niveau le système juridique et judiciaire.** Il s'agit notamment de (i) la mise en place d'un Cour de Cassation, dont l'absence est préjudiciable à la formation d'une jurisprudence unifiée et prévisible ; (ii) le parachèvement de la mise en place des juridictions d'appel dans les îles ; (iii) un tribunaux de commerce et du travail fonctionnant au siège de chaque tribunal de première instance ; (iv) l'actualisation des textes de loi dont certains datent de l'époque coloniale et l'harmonisation des différents droits –moderne, islamique et traditionnel- ; (v) former les juges et les auxiliaires de justice en matière commerciale ainsi que celles apparentées, droit du travail, droit foncier... ; (vi) la création d'un centre d'arbitrage et de conciliation.
- 2. Améliorer la sécurité juridique de l'investissement,** notamment par (i) la création d'une Commission de recours, placée sous l'autorité de la Présidence de la République qui pourra se prononcer sur les plaintes éventuelles des investisseurs, (ii) l'adhésion à la

⁴⁴ Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'environnement

Convention MIGA qui permettra, au niveau international, de bénéficier de ce mécanisme en cas de rupture de contrat ou pour assister le Gouvernement en matière de conclusion de contrats avec des investisseurs étrangers ; (iii) prévoir dans le nouveau Code des Investissements l'arbitrage CIRDI ainsi que des mesures contre les actions attentatoires au droit de propriété (expropriations, etc...); (iv) enfin, les conflits répétés de compétence entre l'Union et les îles portent préjudice au climat des affaires. La répartition des pouvoirs doit être précisée et rationalisée en matière de justice et de fiscalité.

3. **Améliorer la législation et les institutions relatives à l'investissement.** (i) le nouveau Code des Investissements vient d'être adopté. Il conviendrait toutefois dans les mois qui viennent de clarifier et préciser certaines notions. Il devrait être étendu aux investissements de services, de licences, de technologies et de savoir faire ; (ii) la procédure des autorisations doit être allégée et devrait être confiée à l'ANPI ; (iii) le statut de la CNI doit être clarifiée par rapport à l'ANPI ; (iv) il faudra accorder une attention particulière à l'organisation et mise en œuvre du Guichet Unique car sa réussite est essentielle pour promouvoir un climat favorable à l'investissement ; (v) par ailleurs, le Gouvernement, en consultation avec le secteur privé national et international, devrait s'attacher à préparer une charte de partenariat public-privé.
4. En outre, il est recommandé d'envisager (vi) la création d'une législation sur les zones franches, une demande persistante de l'île d'Anjouan. Dans un premier temps, il s'agirait de créer une zone franche d'exportation, qui nécessite moins d'investissement qu'une zone franche industrielle. Dans des étapes ultérieures, on pourrait envisager la création d'une économie de service totalement défiscalisée, ouverte sur les activités off shore, que ce soit au niveau bancaire, financier, industriel et du transport international.
5. **Mettre à niveau le foncier.** L'adoption d'une loi sur l'immatriculation obligatoire de tout le patrimoine foncier, dans un délai raisonnable (trois ans), est essentielle pour sécuriser l'investissement et permettre l'accès au crédit bancaire (hypothèque). Il faudra travailler avec les autorités traditionnelles et procéder à une publicité, région par région, qui couvrira progressivement tout le territoire. Les frais d'immatriculation et d'enregistrement devront être réduits, ce qui facilitera la réforme. Parallèlement, l'informatisation du cadastre et du service du domaine devra être organisée. Il faudra aussi envisager la création d'une justice spécialisée en matière foncière, de manière à éviter les contestations et à raccourcir les délais en matière de contentieux foncier.
6. **Préciser la loi sur les marchés publics.** Cette loi vient d'être adoptée mais il y a différentes dispositions qui devraient être précisées ; il faudrait aussi prévoir explicitement l'appel d'offre pour les marchés de matières premières ou de denrées cotées en bourse, de prestations intellectuelles, de transport et d'assurance. Il convient de revoir les procédures pour les marchés internationaux, notamment la publicité des appels d'offre et la non-obligation pour l'autorité chargée des marchés publics et le maître d'ouvrage de communiquer les motifs de rejet des offres des soumissionnaires.
7. **Adopter une législation sur la concurrence,** afin de protéger la libre concurrence contre les limitations au libre commerce et les pratiques anti-concurrentielles. La loi devrait énumérer ces pratiques ainsi que les sanctions pour les contrevenants. Un Conseil National de Protection de la Concurrence doit être créé. Ses fonctions consisteront à veiller à la bonne application de la loi sur la concurrence et à recevoir et instruire les plaintes relatives à la violation de la législation sur la libre concurrence. La législation sur la concurrence devra s'appliquer également aux entreprises publiques. Des mesures devront être prises pour lutter contre les monopoles à l'importation et pour renforcer le rôle du Conseil sur la Concurrence dans la régulation du marché, en vue notamment de

protéger les PME/PMI. Il faudra veiller en matière de commerce international à réduire et à alléger les coûts et procédures à l'importation.

8. Améliorer la bonne gouvernance en matière de l'environnement des investissements. Il est proposé de créer un site web où les textes légaux en matière de commerce et des secteurs le concernant seront disponibles en ligne et actualisé. Il faudra aussi prendre des mesures pour réduire autant que possible la pratique fréquente d'adopter une loi mais non les décrets d'application. A cet égard, on pourrait prévoir l'obligation de promulguer les lois en même temps que les décrets d'application ou encore de préciser des délais strictes ; il faudra aussi renforcer les différents corps d'inspection (du travail , du fisc, des douanes...).
9. Tirer profit de la coopération régionale et internationale pour briser l'isolement des Comores. La participation des Comores aux conventions internationale est très faible. L'adhésion à certaines conventions en relation avec le commerce est importante pour le climat des affaires : convention de New York sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères de 1958 et les autre instruments de la CNUDCI, Convention MIGA...Un groupe travail consistant de fonctionnaires du ministère de l'Economie, des Finances et des Affaires Etrangères devrait être formé pour faire le point sur le suivi des conventions internationales à caractère commerciale.

Chapitre 6 Institutions d'appui au commerce

Depuis les travaux de Dani Rodrik⁴⁵, les institutions sont au cœur de la problématique de la libéralisation commerciale et de ses effets sur le développement durable des pays. Une politique commerciale rationnelle, cohérente avec son environnement national, régional et international ne pourra être efficace que si les institutions publiques et privées qui la soutiennent sont elles-mêmes efficaces. La section 6.1 de ce chapitre examinera les institutions des secteurs public et privé relatives au commerce extérieur ainsi que leur interface. La section 6.2 est centrée sur le cadre institutionnel de l'investissement. On y trouvera une analyse critique des nouvelles institutions qui seront mises en place prochainement.

6.1 Les institutions en charge de la politique commerciale

6.1.1 Formulation de la politique.

La politique commerciale extérieure et la politique fiscale sont sous la responsabilité de l'Union qui définit les stratégies, les moyens pour les mettre en œuvre et en contrôle l'application. Au sein de l'Union, c'est le Ministère de l'Économie, du Commerce, du Travail, de l'Emploi et de la Promotion de l'Entreprenariat Féminin (MECTEPEF) qui est en charge de la politique commerciale extérieure. Toutefois, dans la pratique, les lignes de responsabilités sont moins claires et de facto le leadership de la politique commerciale est partagée avec le Ministère des Finances, du Budget et du Plan (MFBP) qui suit aussi les questions commerciales, notamment celles relatives à l'intégration régionale, tout comme le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération (MREC), chargé de la diaspora, de la francophonie et du monde arabe. Cette dilution des responsabilités n'est en aucun cas propice à l'élaboration d'une politique commerciale cohérente.

Le problème se retrouve au sein même du MECTEPEF. La Direction du commerce, en charge de la politique commerciale extérieure, se voit dépossédée de certaines de ses attributions. Par exemple, cette Direction n'assiste pas systématiquement aux réunions du « Common Market for Eastern and Southern Africa » (Comesa), les Comores étant représentées par d'autres directions (la Direction de l'économie du MECTEPEF) ou par d'autres ministères, notamment le MFBP.

L'environnement institutionnel de la politique commerciale se complique encore un peu plus en raison d'initiatives prises par les Gouvernements des îles autonomes. Bien que ces derniers n'ont pas sous leur responsabilité la politique commerciale et tarifaire, le Gouvernement d'Anjouan a pris à plusieurs reprises des décisions en matière de politique commerciale extérieure. C'est ainsi qu'il a instauré la taxation au forfait des conteneurs de groupage, ensuite introduite dans la loi de finances de 2005 de l'Union. Ce même Gouvernement a maintenu la taxation des exportations alors que la loi de finances 2006 de l'Union l'avait supprimée. Elle a d'ailleurs été réintroduite dans la loi de finances 2007 rectificative de l'Union. Les droits et taxes appliqués à l'importation varient pour certains produits (électroménager notamment). La loi n'a donc pas la même application sur le territoire de l'Union.

En réponse à cette situation, l'Union a tenté de maintenir une certaine cohérence de la politique commerciale en « généralisant » certaines mesures prises par les gouvernements des îles autonomes. La stabilité et la crédibilité de la politique commerciale, si importante pour les opérateurs économiques et les investisseurs, ne sont pas garanties par le fonctionnement et

⁴⁵ Pour une synthèse en français des travaux de Rodrik sur le sujet, cf. « La réforme de la politique commerciale comme réforme institutionnelle », in P. English, B. Hoekman et A. Mattoo, *Développement, commerce et OMC*, Economica, 2004.

les pratiques de l'État. Il perd ainsi sa crédibilité vis à vis des opérateurs privés mais aussi de la communauté régionale et internationale.

6.1.2 Direction du commerce

Lors de la scission en mars 2007 du grand ministère qui regroupait l'ensemble des services économiques et financiers, les activités relatives au commerce ont été incorporées dans le nouveau ministère, le MECTEPEF où une Direction du Commerce a été constituée. Elle comprend deux divisions, l'une en charge du commerce intérieur, l'autre du commerce extérieur. Cette dernière division dispose de moyens humains et matériels incompatibles avec la réalisation de ses missions. Une douzaine d'agents, dont trois cadres seulement de niveau universitaire, sont logés dans deux bureaux vétustes, avec un mobilier insuffisant, sans moyens de classement des livres et documents relatifs au commerce international. Le matériel informatique, deux ordinateurs pour les 12 fonctionnaires, est obsolète et est immobilisé par des pannes fréquentes, sans compter les interruptions de travail dues à des coupures répétées du courant électrique. Le simple fait de rédiger une lettre et l'imprimer, -cette dernière opération devant se faire dans le bureau du chef de cabinet en l'absence d'une imprimante à la Direction du commerce-, peut prendre plusieurs heures. Il n'y a pas d'espaces de rangements, bibliothèques, armoires, classeurs, qui permettraient d'organiser rationnellement la documentation, recueils de textes, rapports, courrier...Le budget de fonctionnement de la Division est insignifiant et permet tout au plus un abonnement mensuel à une connexion internet de lent débit, ce qui est une autre source d'inefficience et de frustration.

Au moment de la mission du CI, il n'a pas été possible de consulter l'organigramme de la Direction du Commerce. Un essai d'organigramme a bien été préparé par la Fonction Publique mais il était encore en discussion. Tout comme dans le passé, la Division du commerce extérieur n'est pas structurée en sections et les cadres ne sont pas spécialisés formellement, soit par grands secteurs géographiques, soit par aires fonctionnelles. La capacité d'analyse et de réflexion sur les politiques est faible, en raison notamment de la surcharge de travail sur quelques cadres, du manque de documentation et de moyens de fonctionnement. Les procédures, formats et processus de préparation des politiques ne sont pas formalisés et sont mis en œuvre de manière ad hoc. La mémoire institutionnelle est faible, en raison de la rotation rapide du personnel de direction, de l'absence de moyens de classement et du manque de coopération entre ministères et services gouvernementaux. A cet égard, les relations entre ministères semblent plus guidées par les relations inter-personnelles que par les relations institutionnelles. La Division n'a pas de plan opérationnel à moyen terme, avec des objectifs clairs et des indicateurs de performance et de résultats.

Les missions diplomatiques comoriennes à l'étranger relèvent du Ministère des Affaires Etrangères et ne comprennent pas de Conseillers commerciaux. Le personnel en poste est constitué par des diplomates de carrière, sans spécialisation dans les questions commerciales et économiques. En outre, la localisation des missions ne correspond pas nécessairement aux priorités en matière du commerce international. Par exemple, il n'y a pas de mission diplomatique à Genève auprès de l'OMC alors que le Gouvernement vient de demander sa participation à cette Organisation internationale et aura désormais la possibilité de participer à tous les grands débats commerciaux.

La faiblesse institutionnelle et organisationnelle de la Division du Commerce est d'autant plus préoccupante que la stratégie de développement du pays accorde une place stratégique aux relations économiques internationales. Ces orientations sont suivies d'effets, comme la décision d'adhésion au Comesa et plus récemment à la ZLE de cet organisation ou encore l'adhésion à l'OMC en 2007. La directrice du commerce extérieur, qui a pris son poste l'année dernière, est consciente des défis et de la nécessité d'un renforcement en profondeur des capacités de la Direction du Commerce mais aussi des autres services gouvernementaux impliqués dans les questions commerciales. Il s'agit notamment du Commissariat au Plan qui est chargé de la publication des statistiques commerciales, des douanes, de la Direction de

l'investissement, de la Chambre de Commerce, ... L'Etat devrait augmenter les ressources humaines, les dotations en moyens financiers et matériels au secteur et favoriser le travail en réseau de manière à mieux utiliser les ressources et compétences en matière de politique commerciale sous-employées dans l'administration. Il appartient au Gouvernement de mieux valoriser l'existant. En parallèle un programme de renforcement des capacités devrait être pris en charge par la communauté internationale. Ce programme devrait être basé sur un audit institutionnel à réaliser. Les mesures à prendre comprendraient un plan de formation de moyen terme, une réorganisation de la Direction du commerce et sa structuration en services spécialisés, la préparation d'un plan opérationnel de moyen terme avec notamment des mesures visant l'organisation, l'introduction de procédures, la formation d'une petite capacité d'études et d'analyse commerciale, une mise à niveau en matière d'informatique, l'installation dans des bureaux appropriés et la dotation en matériel informatique et bureautique.

6.1.3 Les institutions parapubliques et privées.

La chambre de commerce. Sur le modèle de l'organisation fédérale, les Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture (CCIA) de chaque île autonome sont regroupées au sein d'une Union des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (UCCIA). Elle a le statut d'un établissement public placé sous la tutelle du MECTEPEF. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle perçoit des ressources importantes (1% de la valeur CAF des importations pour le centime additionnel) qui se répercutent sur la structure des prix des produits importés. Il semble toutefois que l'intégralité de ces ressources ne lui est pas versée, souvent aussi de manière irrégulière.

L'UCCIA est faiblement représentative des intérêts du secteur privé, d'une part en raison du taux relativement faible de participation des opérateurs économiques (ce taux serait encore beaucoup plus faible si on ajoute le critère du règlement des cotisations), et d'autre part parce que, bien que son statut de chambre consulaire implique des élections par les opérateurs privés, ses dirigeants sont nommés par le Gouvernement qui contrôle aussi ses ressources financières. Les membres de l'UCCIA demandent le retour à l'autonomie de l'institution et la liberté d'élire leurs représentants. Il y a aussi des questions conflictuelles concernant des biens immobiliers⁴⁶ qui appartiendraient à la Chambre de Commerce. Un retour à la normalité et à l'application de la loi de 1995 est en cours, des élections consulaires sont prévues d'ici le 4 décembre 2007. Finalement, il faut mentionner que seule la communauté des affaires de Ngazidja se reconnaît dans l'UCCIA. Vis-à-vis du Gouvernement autonome de l'île d'Anjouan, la Chambre de Commerce de cette île connaît une situation conflictuelle similaire. Des discussions sont aussi en cours.

Les actions de l'UCCIA en matière de formation et de soutien des entreprises sont limitées mais pourraient reprendre rapidement si les relations de travail avec le Gouvernement se normalisent. Par ailleurs, un Centre d'information commerciale qui a bénéficié d'un soutien de la part de l'OMC est installé dans les locaux de l'UCCIA. Aujourd'hui, ce Centre aurait besoin d'une mise à niveau, y compris l'acquisition de logiciels et une formation du personnel à la recherche d'informations commerciales sur la toile. Pour développer sa stratégie commerciale, l'UCCIA, avec l'appui du CCI et de la COI, met en place un réseau national d'informations commerciales appelées à s'intégrer dans un réseau régional.

Lors d'un entretien avec la Présidente de l'UCCIA sur l'évolution future de l'UCCIA et les actions prioritaires, elle nous a fait part de son intérêt pour un soutien pour augmenter les qualifications techniques et professionnelles des cadres des Petites et Moyennes Entreprises (PME) ainsi que la mise en place d'un centre d'arbitrage et de médiation pour la résolution des conflits commerciaux.

⁴⁶ Il s'agit ici de revendications des membres de la chambre de commerce. La mission du CI n'est pas en position de porter un jugement sur le bien fondé des demandes faites.

Un besoin de restructuration des chambres de commerce et de formation du personnel est nécessaire dans une stratégie globale d'accroissement de la compétitivité de l'économie comorienne mais aussi dans la perspective de créer un environnement favorable pour la concertation avec l'Administration. A cet égard, il faudra faire un effort considérable pour augmenter la représentativité des chambres et accroître les services rendus aux membres.

Les organisations professionnelles. Un nombre important d'organisations professionnelles de soutien au secteur privé existe : OPACO, GIE Maison des Epices, OCOVA, SYNACO ASAVIC, SNAC, APEC, SARUMAYA, VOUNA DJEMA, UPEC, ACEPR. Elles ont pour souci de défendre les intérêts des opérateurs économiques qu'elles représentent. Leur efficacité est souvent limitée par : (i) leur faible représentativité ; (ii) l'absence de vision claire de leurs missions, objectifs et services à offrir ; (iii) leur faible capacité à supporter techniquement, institutionnellement et financièrement leurs membres, dû en partie au manque de moyens matériels et de ressources humaines ; (iv) leur incapacité à représenter leurs membres au niveau politique et à engager un véritable dialogue avec les institutions du secteur public. Ce dialogue est d'autant plus difficile que les services administratifs souffrent aussi de graves faiblesses, notamment le manque de capacités de programmation et de formulation de politique, la faiblesse des crédits de fonctionnement et le manque de cadres de haut niveau. La valeur ajoutée des services rendus à leurs membres semble être très limitée.

De nombreuses institutions privées ont vu le jour ces dernières années avec le soutien de divers bailleurs de fonds : l'Association pour la Promotion du Secteur Privé (APSP), le Projet Appui à la Micro-Entreprise (AMIE) du PNUD, le Programme Régional Intégré de Développement des Echanges (PRIDE) de la Commission de l'Océan Indien sur financement de l'Union Européenne, le Projet Appui au Développement des Petites Entreprises (ADPE) sur financement de la Banque Mondiale, le Projet Appui aux Initiatives Economiques de Base (AIEB) sur financement du FIDA. Malgré les efforts de la programmation des divers projets, les résultats sont modestes en raison d'une capacité d'absorption faible (moyens humains, matériels, ...).

6.1.4 Partenariat Public-Privé.

Les relations entre le Gouvernement et le secteur privé sont souvent empreintes de méfiance réciproque. Il appartient au Gouvernement de changer cet environnement et d'associer à l'élaboration de la politique commerciale du pays les organisations professionnelles et les représentants de la société civile qui se consacrent à la lutte contre la pauvreté. Il faudra toutefois dépasser le simple cadre de l'information réciproque et avancer vers la création d'un véritable partenariat en instaurant des mécanismes de concertation et de dialogue.

A cet égard, le Forum National pour le Développement et la Politique Commerciale (FNDPC) qui a été organisé à l'occasion des négociations avec le COMESA aurait pu jouer un rôle important. Le FNDPC est composé de cadres de diverses administrations publiques et de représentants d'associations professionnelles et de la société civile, soit une quarantaine de personnes. Il peut se réunir en plénière ou en commissions de travail ad hoc. Son secrétariat est toutefois handicapé par l'absence quasi totale de ressources techniques et financières qui lui permettraient d'être réactif ou mieux encore de préparer des initiatives de politique commerciale basées sur des analyses qui peuvent nourrir une véritable concertation entre les partenaires. A l'heure actuelle, le FNDPC ne joue pas ce rôle de forum de coordination et de force de propositions. Il reste néanmoins une initiative intéressante sur laquelle il serait possible à l'avenir de construire.

6.2 Institutions en charge de l'investissement

Jusqu'à récemment, un service de la Direction des affaires économiques au sein du MECTEPEF a été en charge de l'investissement. Il comprenait deux fonctionnaires, avec peu

de moyens. Il n'a pas été en mesure de fournir de véritables services en matière d'investissement. Avec la création en mars 2007 du Ministère chargé de l'investissement, ce service est appelé à disparaître.

Le Ministère de la Promotion des Investissements, de la Micro-Finance et de la Coopération Décentralisée. Il s'agit d'un nouveau Ministère de l'Union (décret 07-038 du 27 mars 2007). Lorsqu'il sera opérationnel, ce Ministère comprendra deux Directions: la Direction générale des investissements et de la micro-finance et la Direction de la coopération décentralisée. La Direction des investissements comprendra deux services : le service de suivi et de promotion des grands projets et le service de supervision et de la promotion des institutions du micro-crédit. L'Agence nationale pour la Promotion des Investissements (ANPI) dont la création est prévue par le Code des Investissements adopté en août 2007 sera placée sous la tutelle de ce Ministère.

Sur le plan du montage institutionnel, il faut noter que :

- le nouveau Code des Investissements prévoit que le Ministère chargé des investissements délivrera les agréments relatifs aux avantages du Code sur proposition de l'ANPI. Cette procédure paraît inutilement lourde. La procédure d'agrément devrait être une question purement technique. En effet, il faut éviter que le système d'attribution, de suivi et du contrôle des exonérations, et éventuellement de sanction, ne soit une source de pouvoir discrétionnaire, d'arbitraire et de rente de situation. Des critères clairs ont été établis par le Code et il suffit de vérifier si l'entreprise qui demande de bénéficier des privilèges du Code remplit les conditions stipulées.
- Dans l'immédiat, il serait souhaitable que le décret qui doit instituer l'ANPI et préciser son organisation et ses pouvoirs soit pris dans les meilleurs délais. Il est regrettable que ce décret n'ait pas été adopté en même temps que le Code des Investissements. Il faudra aussi préciser les relations entre l'ANPI et la Commission Nationale des Investissements.
- Lors de la mise en place de l'ANPI, il faudra accorder une attention particulière à recruter un personnel hautement qualifié et avec des compétences particulières lui permettant de dialoguer efficacement avec l'Administration et le secteur privé.
- La création d'un « Guichet Unique » au sein de l'ANPI est une innovation institutionnelle intéressante. Toutefois, il faut rappeler que pour mériter la qualification d'unique, un guichet doit être pourvu d'un véritable pouvoir de signature opposable aux autres administrations et immédiatement exécutoire par elles. Des études, dont certaines accomplies par la Banque mondiale, montrent l'échec de nombreuses expériences de guichet unique en Afrique parce que les différentes administrations refusent de se dessaisir de leurs pouvoirs respectifs.
- Dans le contexte des Comores, la réussite d'un Guichet Unique semble subordonnée à deux facteurs importants : d'une part, il ne doit pas être une panacée à des administrations défaillantes. Les pouvoirs publics doivent en parallèle avec la création du Guichet Unique mettre à niveau leurs administrations respectives, fiscales, commerciales, douanières, etc... D'autre part, le Guichet Unique doit avoir une tutelle forte afin de déjouer les résistances.

6.3 Recommandations

1. Renforcer la Direction du Commerce. Sur un plan interne, il s'agit de structurer et d'organiser la Direction suivant les fonctions qui lui sont dévolues, de spécialiser et de professionnaliser les fonctionnaires, et de lui donner les moyens de

- fonctionnement adéquat (bureaux, équipement informatique, connection internet à haut débit et un budget de fonctionnement en fonction des tâches à accomplir ; sur le plan des relations institutionnelles entre la Direction du Commerce et les structures du Gouvernement, il faudra viser à clarifier les rôles et à assurer plus de continuité et de stabilité institutionnelle. De manière générale, la coordination intergouvernementale doit être renforcée.
2. Préparer et adopter un plan de formation du personnel, notamment en matière de formulation de la politique commerciale et de négociations régionales et internationales
 3. Renforcement du Forum National pour le Développement et la Politique Commerciale (FNDPC). Préparer un plan d'activités, annuel et multi-années ; mise en place d'un Secrétariat (équipement, formation, budget de fonctionnement)
 4. Soutien aux Chambres de Commerce (Union et des Îles) pour assurer une meilleure représentativité ; professionnaliser le personnel afin de mieux identifier et répondre aux demandes de leurs membres ; appuyer la concertation en cours avec l'Administration au sujet du statut et des fonctions des chambres de commerce.
 5. Clarifier et simplifier les relations entre la Commission Nationale des Investissement, l'ANPI et le Ministère chargé des Investissements. Le ministère devrait être en charge de la politique mais ne pas être impliqué dans les relations directes avec les entreprises (délivrance des agréments relatifs au Code des Investissements).
 6. Prévoir un soutien technique à la mise en place du Guichet Unique
 7. Envisager de rassembler les fonctions de promotion des exportations et de promotion des investissements sous l'ANPI
 8. Adopter dans les meilleurs délais le décret instituant l'ANPI et le Guichet Unique

Chapitre 7 Transport, logistique et facilitation

Comme beaucoup de petits pays insulaires, les Comores souffrent du coût élevé des transports internationaux ainsi que de l'absence de liaisons directes et fréquentes avec les grands marchés internationaux. Cette situation est encore aggravée par l'absence de continuité territoriale du marché national. Les communications entre les îles de l'archipel et à l'intérieur de celles-ci sont peu fréquentes, chères et de qualité médiocre. Elles contribuent à la segmentarisation et à l'absence de fluidité du marché. Souvent, des marges commerciales excessives grèvent le coût des produits transportés entre les îles, ce qui a un impact défavorable sur l'accès des pauvres à des produits de consommation de première nécessité. C'est pourquoi ce chapitre examine non seulement les transports internationaux mais aussi les relations entre les îles. La section 7.1 examine la situation des transports maritimes et leur logistique, suivi par les sections 7.2 et 7.3 qui présentent les transports aériens et routiers. Finalement, la section 7.4 fait le point sur les questions relatives à la facilitation du commerce, notamment l'interface des douanes et des opérateurs économiques.

7.1 Transport maritime et logistique

Les ports et les transports maritimes ont été de tout temps des composantes essentielles de l'économie des Comores. Les capacités commerciales des Comores dépendent non seulement des réseaux internationaux mais aussi du réseau domestique entre les îles. Seuls deux ports ont une réelle importance commerciale, le port de Mutsamudu construit en 1982 sur un financement de la BAfD dans l'île d'Anjouan et le port de Moroni dans l'île de la Grande Comore.

Le port de Mutsamudu dispose d'une jetée principale de 173 mètres et d'un tirant d'eau de 9 mètres et de deux quais de 80 mètres et d'un tirant d'eau de 3,80 m. Il peut accueillir de gros navires. Situé à l'embouchure d'une rivière, il connaît toutefois des problèmes d'ensablement du fait des déversements d'alluvions. Le rôle international du port de Mutsamudu n'a pris toute sa mesure qu'en 2005 quand Maersk Sealand a signé un accord avec le Gouvernement d'Anjouan et y a établi un «centre redistributeur⁴⁷» sous-régional, qui assure le groupage/dégroupage des cargaisons, l'entreposage des conteneurs et leur transbordement sur des bateaux (ou des barges) à destination des ports de la région. Le trafic a progressé rapidement et en 2006 son terminal a accueilli plus de 30.000 conteneurs. Un peu plus de 10% de ce trafic est réexpédié à Moroni. Deux projets, l'un pour l'extension du terminal à conteneurs, l'autre pour l'établissement d'une zone franche, viennent d'être préparés par les autorités d'Anjouan, lesquelles recherchent activement des investisseurs.

Le port de Moroni est doté de deux quais et d'une darse. Vu le faible tirant d'eau (4,50 mètres), il n'est pas accessible aux navires de gros tonnages et, a fortiori, aux tankers. Ces derniers doivent mouiller au large, à la merci de la houle, qui menace de les drosser contre la digue. Le trafic se partage entre cargaisons en vrac et de conteneurs. Ces derniers sont acheminés de Mutsamudu à l'aide de petits navires accostant à quai et de barges métalliques faisant la navette entre les zones de mouillage et le port lui-même. Jusqu'à récemment, le dépotage pouvait demander plusieurs semaines, voire même plus d'un mois suivant l'importance de la cargaison et les conditions atmosphériques. C'est un contraste saisissant avec la productivité de Mutsamudu où les activités de transbordement des conteneurs – déchargement et chargement – d'un grand navire prennent tout au plus 24 heures.

Pendant ces dernières années, la fluidité du trafic entre Mutsamudu et Moroni a été faible et très irrégulière, causant de graves désagréments aux importateurs et aux consommateurs sur l'île de la Grande Comore. A plusieurs reprises, les délais d'attente ont dépassé 45 jours pour

⁴⁷ En anglais : « hub »

un conteneur débarqué à Mutsamudu. A la mi-2007, il semble que la situation s'est améliorée, avec un navire d'une capacité de 70 conteneurs, affrété par Spanfreight, qui effectue désormais chaque semaine la navette entre Mutsamudu et Moroni. De son côté, GulfCom, le nouveau concessionnaire du port de Moroni a mis en place deux grues montées sur des chalands pour accélérer les débarquements. A la date de rédaction de ce rapport, il est prématuré pour porter un jugement sur l'accroissement de productivité introduit par les nouveaux équipements apportés par la GulfCom mais il semble qu'il y ait des améliorations.

Quant à l'île de Mohéli, elle ne dispose que d'un embarcadère à Fomboni. Les navires ne peuvent pas y accoster et le déchargement se fait par de petites embarcations.

7.1.1 Le cadre institutionnel

Les ports des Comores sont placés sous la tutelle de l'Autorité Portuaire des Comores (APC), instance chargée de la régulation des activités portuaires et de l'établissement des concessions. La privatisation des ports aux Comores date déjà de plusieurs années. La mise en concession de la manutention est de pratique courante. Des concessions pluriannuelles ont été accordées à des opérateurs privés, tant à Moroni qu'à Mutsamudu. Entre 2002 et 2006, une société française, la COMACO, a assuré la gestion du port de Moroni, tandis que le port de Mutsamudu est, depuis 2005, géré par *Anjouan Stevedoring Cy/ASC*, une filiale de Spanfreight, société kenyane liée à Maersk Sealand.

A la suite d'un litige financier⁴⁸ entre la COMACO et l'Etat comorien, le Gouvernement a décidé en mai 2006 de rompre le contrat avec cette compagnie. Après plusieurs mois de conflits et de péripéties juridiques, qui sont toujours en cours, un accord de concession du port de Moroni a été signé en mai 2007 avec GulfCom, une société de droit comorien détenue par Al Marwane et GulfTainer, l'Etat comorien et des investisseurs privés comoriens.

7.1.2 Le trafic de marchandises

Le trafic destiné au port de Moroni se partage entre cargaisons en vrac, notamment d'hydrocarbures, de riz, de sucre et de ciment, et en conteneurs. Les montants débarqués sont faibles : environ 3250 conteneurs embarqués (le plus souvent vides) et 3350 débarqués en 2005 et 2006 et des importations conventionnelles de 74.000 tonnes et de 89.000 tonnes respectivement pour ces deux années. Il n'y a quasiment pas d'exportations et donc pas de fret de retour. Les tonnages ci-dessus correspondent à une petite économie ; ils comprennent les marchandises à destination de Mohéli qui transitent par Moroni.

Les marchandises débarquées à Moroni proviennent (i) soit des navires des lignes régulières, opérées par des armateurs internationaux tels que Maersk et CMA-CGM, ... qui font escale à Mutsamudu. Dans ce cas, les conteneurs sont transbordés à Mutsamudu sur d'autres navires de ligne ou sur des *feeders* qui assurent la desserte des ports de la région ; (ii) soit de navires *tramping* ou navires affrétés. Il s'agit alors de lots réduits de conteneurs, généralement loués par des importateurs dans le cadre d'un groupage. Cependant, il arrive que de petits navires arrivent directement à Moroni en provenance de Dar es Salaam (Tanzanie), de Mombasa (Kenya) ou du sous-continent indien.

⁴⁸ Le motif invoqué par le gouvernement comorien était le non respect par Mer Austral, l'unique actionnaire de la COMACO, de ses engagements contractuels, notamment l'absence de plan d'investissement et le cumul d'importants arriérés de redevance fiscale vis-à-vis de l'Etat. Il est reproché aussi à la COMACO d'avoir manqué à ses obligations d'extension de ses activités sur l'ensemble des ports comoriens, depuis son installation en 2002.

Tableau 7.1 Trafic du port de Moroni :

En tonnes	2005	2006
Importation conventionnelles	73 762	88 825
Importations conteneurisées	63 926	53 489
Exportations	nc	247
Nombre de conteneurs		
Débarquement	3371	3779
Embarquement	3249	3266

Quant au port de Mutsamudu, sa spécialisation est celle d'un port d'éclatement régional pour l'armateur Maersk Sealand, leader mondial pour le trafic de conteneurs. Chaque année, 30.000 conteneurs entrent à Mutsamudu et en ressortent pour être acheminés vers des ports régionaux. Il y a peu de marchandises en vrac. Outre les activités de transbordement des conteneurs, il faut aussi mentionner un trafic de grumes, en provenance du Mozambique, qui transitent par Mutsamudu à destination de la Chine.

7.1.3 La plateforme logistique

Conditions d'entreposage. Le port de Moroni est très encombré. Maints colis et conteneurs ainsi que des embarcations désarmées et des engins de manutention périmés ou en panne stationnent sur les quais ou les terre-pleins, gênant le trafic des camions ou des engins transporteurs. Cette plate-forme logistique comporte un Terminal à Conteneurs, d'une capacité maximale de 800 conteneurs 20' et trois magasins couverts, fermés et gardés par une société de sécurité privée. Les marchandises sont stockées sous un statut douanier d'attente, celui de « magasin et aire de dédouanement » (magasin temporaire). Tant la Douane que l'exploitant portuaire Gulfcom tiennent des registres d'entrée/sortie au sein de chaque magasin. Les marchandises sont assez mal allotées dans les magasins, les *racks* supérieurs étant difficilement accessibles en l'absence de chariot - élévateur.

Le port de Mutsamudu dispose d'un Terminal à Conteneurs et d'un magasin couvert de 5000 m². Ce magasin connaît des problèmes d'infiltrations d'eaux pluviales et se trouve sous-utilisé. Quant au port de Fomboni, sur l'île de Mohéli, il est démuné d'installations de stockage et d'équipements de manutention à quai.

Conditions de manutention. Au port de Moroni, la manutention est assurée par la société Gulfcom. Ce concessionnaire dispose à quai d'une grue mobile sur chenille et, en rade, d'une barge équipée d'une grue. La plupart des manutentions bord/quai et quai/magasin sont assurées par des dockers. Il y aurait 180 dockers, percevant une rémunération mensuelle de 75 000 FC, ou par des manutentionnaires requis par le transitaire ou le chauffeur du moyen de transport terrestre. Des sureffectifs de dockers sont constatés. Pour la translation des conteneurs à quai, sur terre-pleins et au sein du terminal à conteneurs, Gulfcom utilise deux chariots élévateurs *stackers* (achetés d'occasion à Sharjah), capables de soulever des conteneurs de 20', soit environ 15 tonnes environ.

Le port de Mutsamudu est doté d'un portique pouvant manutentionner des conteneurs 20' mais la manutention est essentiellement assurée par le bord, c'est-à-dire par les navires qui se servent de leurs propres mâts de charge ou de grues embarquées. Le nombre de dockers s'élève à 300, ce qui est considérable.

Au port de Fomboni, les cargaisons sont mouvementées par les mats de charge des petits navires et les ouvriers dockers.

Tandis que le port de Mutsamudu assure une manutention en continu (avec quatre *shifts*), le port de Moroni est ouvert seulement de 7h à 15h30, les administrations publiques, l'Autorité

Portuaire des Comores (APC), le Centre des Douanes du Port, et l'ONACSA ne travaillant pas l'après-midi, sauf exception⁴⁹ à la demande des agents maritimes. En toute hypothèse, beaucoup de formalités ne pourront pas être effectuées en dehors des heures d'ouverture des bureaux, ce qui réduit l'intérêt d'un déchargement exceptionnel.

Transbordement. Il est surtout pratiqué au port de Mutsamudu puisque cette plate-forme joue le rôle de centre de redistribution à l'échelle de la région. Par ailleurs des petites cargaisons, non conteneurisées, sont transbordées au port de Moroni sur des navires de faible tonnage se rendant à Fomboni. Le transbordement inter-îles peut s'effectuer sous douane, la taxation étant liquidée et perçue à destination. Les opérations sont alors suivies à l'aide de manifestes-acquits établis par le système d'information douanier SYDONIA.

7.1.4 Les liaisons inter-îles

Les liaisons entre les îles de l'archipel sont assurées par des navires de petite taille, en raison des difficultés d'accostage, tant à Moroni qu'à Fomboni. Il n'y a pas de problème au niveau du port de Mutsamudu, qui peut accueillir des navires relativement importants, et notamment des bateaux de croisière. Les liaisons sont régulières en haute saison, de juin à octobre, mais souffrent d'irrégularités en basse saison, de novembre à mai.

Des navires à passagers font la traversée vers Mohéli et Anjouan, essentiellement pendant la période estivale. Deux navires de ce type sont au mouillage dans le port de Moroni ; l'un d'entre eux est en fort mauvais état. Un navire, basé à Mutsamudu et armé par l'agence maritime Shissiwani, assurait en 2006 le transport de 20 véhicules et de 180 passagers entre l'île d'Anjouan et la Grande Comore. Le transport des marchandises s'effectue avec des embarcations de faible tonnage. L'absence de toute installation de réception à quai sur l'île de Mohéli interdit l'emploi de navires emportant des conteneurs.

Quelques navires assurent la liaison entre Anjouan et l'île de Mayotte. Les autorités françaises se montrent assez réticentes à l'accroissement du trafic, craignant que les navires en provenance des Comores ne soient les vecteurs de courants migratoires. Un navire à passagers « Maria Galanta », pouvant transporter jusqu'à 175 personnes a commencé en décembre 2005 des rotations entre Ndzuani et Mutsamudu (l'aller simple coûtant 30 000 FC). Les trafics de marchandises sont réduits pour diverses raisons, qui sont explicitées à la section relative à la diversification des produits d'exportation des Comores.

Les conditions de sécurité des voyages inter-îles sont médiocres en raison de la vétusté des embarcations et du manque d'entretien structurel. Les incidents de navigation sont relativement fréquents : retards, annulation de voyages, pannes de moteur, voire pannes de carburant.

7.1.5 Difficultés de l'interface avec les transporteurs mondiaux

Les principales lignes qui touchent les ports de l'Union des Comores sont :

- **MAERSK-SEALAND** : Cette société a racheté en 2006 l'armement P&O NedLloyd qui était actif sur la côte orientale d'Afrique et reliait l'Afrique du Sud au Golfe Persique. Maersk s'appuie sur le port de Mutsamudu pour drainer ses conteneurs 20'. Les navires « tour du monde » de cet opérateur transportent les cargaisons conteneurisées d'Est en Ouest, de Singapour à Dubaï et Salalah. Des navires, plus proportionnés et dotés de moyens de manutention à bord, partent de ces ports d'éclatement et acheminent des cargaisons réduites vers les Seychelles, puis vers les Mascareignes et enfin vers Madagascar. La « remontée » vers Salalah, (Sultanat d'Oman) s'opère via Longoni (Mayotte) et Mutsamudu, en remportant beaucoup de conteneurs vides. Néanmoins, dans un avis à sa clientèle du 9 juillet 2007 concernant sa ligne régulière de l'Océan Indien

⁴⁹ avec rémunération des « Heures supplémentaires »

(<http://www.maerskline.com/globalfile/?path=/pdf/advisories/20070709>), la compagnie indique que le dernier navire en partance pour Longoni et Mutsamudu a quitté Salalah le 4 juillet 2007 ; désormais, Maersk n'accepte plus de chargement pour Moroni.

- CMA-CGM : Cette société française est représentée par AMS, tant à Moroni qu'à Mutsamudu. Une ligne, dénommée *Swahili Express*, relie l'Inde et le Pakistan au Golfe arabe et à l'Afrique de l'Est (rotation sur 29 jours). Une autre ligne, dénommée *Vasco Express*, relie l'Amérique Latine au Golfe Persique et à l'Inde, en passant par l'île Maurice. Les navires de la CMA-CGM privilégient la Réunion et l'île Maurice en raison du nombre de conteneurs movimentés dans ces ports (253 000 EVP traités en 2005 à Port Louis et 193 000 EVP à Port Réunion en 2005). Le port de Moroni n'est desservi que par *feeder*, au même titre que la plupart des ports malgaches. De son côté, le port de Mutsamudu traiterait quelques 10 000 conteneurs/an dans le cadre du transbordement.
- MSC : cette compagnie helvétique assure la connexion avec la compagnie hollandaise WEC sur la ligne Rotterdam – Jeddah ; elle dessert le port de Mutsamudu où elle dépose et remporte des conteneurs 20'. Une ligne au départ de Nhava Sheva dessert la Réunion, Port Louis, Tamatave, Diego Suarez, Majunga et Longoni (Mayotte).
- Spanfreight : cette compagnie britannique, fondée en 1991, dispose de bureaux à Mombasa et Dar es Salaam et représente la compagnie néerlandaise WEC à Moroni. Elle assure la liaison entre la Grande Comore et l'île d'Anjouan (à l'aide d'un navire transbordeur) puis, de Mutsamudu, vers le Kenya, la Tanzanie et Madagascar.

Au départ de Marseille (un des principaux lieux de chargement des marchandises pour les Comores), les compagnies Maersk Line, CMA-CGM, Delmas et WEC acheminent des cargaisons vers le port de Moroni uniquement par transbordement ; par contre, les navires de CMA CGM, Delma et SEAL/DAL touchent toutes les semaines le port de Longoni (Mayotte).

Les grandes compagnies desservent tous les quinze à vingt jours les ports de la région (en particulier Port Louis et Port Réunion). Elles sont préoccupées par le cadencement régulier de leurs rotations et veulent absolument accoster et appareiller « à l'heure » car leur programme de voyages est de plus en plus tendu. Dans ce contexte, la concurrence inter - portuaire joue pleinement. La plate-forme dont les formalités et les conditions d'exploitation sont médiocres n'attire aucunement le trafic.

Les navires de ces compagnies ne font pas escale à Moroni, un port réputé dangereux pour les gros navires qui doivent rester au mouillage, où les touchées de navires sont peu nombreuses et où la productivité des services est faible en raison notamment de la saturation du petit de l'ancien aéroport. Seuls les conteneurs de 20' peuvent y être movimentés. Tant que les infrastructures portuaires et routières n'auront pas été remises à niveau, l'escale de Moroni demeurera peu attrayante.

7.1.6 La flotte comorienne.

La marine marchande comorienne comprend un certain nombre de navires, généralement de faible tonnage. Selon la loi sur l'immatriculation des navires comoriens de 2002, ces navires ne doivent pas être âgés de plus de trente ans pour l'obtention du pavillon comorien. Ces embarcations sont immatriculées par le biais d'une société sous-traitante. Jusqu'en 2006, la firme grecque INSB était chargée d'immatriculer les navires comoriens, de payer les cotisations à l'OMI et de reverser les droits de pavillon à l'Etat comorien.

Compte - tenu de l'opacité sur les versements et des difficultés administratives rencontrées, la Direction des Transports Maritimes a lancé, en 2006, un appel d'offres pour sélectionner un

nouveau prestataire. La société « Union Marine Classification », qui dispose de bureaux à Dubaï et Sarjah, a été retenue et procède depuis le 1^{ier} janvier 2007 à la délivrance de la nationalité aux navires battant pavillon comorien. Une rentrée financière de 9000 \$ par trimestre est ainsi enregistrée. Les états communiqués par le prestataire (« *List of vessels registered into Comoros International Ships Registry* ») sont insatisfaisants. Ils ne sont pas suffisamment précis et ne comportent pas les radiations de pavillon. Le Gouvernement devrait exiger la fourniture de statistiques plus rigoureuses, ce qui améliorerait la transparence des recettes.

A l'heure actuelle, 550 navires sont immatriculés. Cette flotte comporte des navires de plaisance, deux pétroliers, quelques navires de transport de marchandises et des navires de pêche. L'état de la flotte est médiocre, les contrôles techniques étant laxistes. Les naufrages sont fréquents.

7.1.7 La sécurité des installations portuaires

Sécurisation des installations portuaires.

Le port de Moroni a reçu la visite des *U.S. Cost Guards*, chargé par l'Organisation Maritime Internationale (OMI) d'établir des diagnostics de mise en sécurité des installations portuaires, tels que requis par le Code International sur la Sûreté des Navires et des Installations Portuaires (code ISPS) de l'OMI. Suite à cette visite, l'Autorité Portuaire Comorienne (APC) a entrepris de ségréger le trafic international du trafic national inter - îles. Elle a aussi fait clôturer le terminal à conteneurs et envisage d'étendre la clôture pour éviter toute intrusion par voie terrestre depuis l'ancien aéroport qui jouxte le terminal. Cet aéroport est désaffecté et cette extension de clôture s'accompagnera d'un accroissement de la taille du parc à conteneurs. Les Forces Armées Comoriennes y sont toutefois opposés, car l'ancien aéroport est réservé à l'Armée de l'Air et considéré comme un aérodrome de « secours ». Dès que les travaux de clôture du Terminal Conteneurs auront été achevés, l'APC réclamera une certification du Port de Moroni au titre du Code ISPS.

Par ailleurs, la douane de Moroni n'a pas les moyens de procéder à l'arraisonnement des navires en rade, pour vérifier le bord, visiter les cales et contrôler l'équipage avant tout accostage. Elle ne dispose, en effet, d'aucune embarcation en état de fonctionnement. La Brigade de Gendarmerie du Port dispose de deux petites vedettes de rade, mais l'une d'entre elle est désarmée.

Le défi des prochaines années sera le contrôle des navires dans les ports comoriens. Ce contrôle s'avère difficile à instaurer, car il faut disposer d'une équipe d'inspecteurs qualifiés ; par ailleurs, nombre de navires qui circulent dans l'Océan Indien, à commencer par les navires battant pavillon comorien, sont « sous normes ». Le risque de mesures de rétorsion de la part de l'Etat du pavillon en cas d'immobilisation d'un navire étranger n'est pas négligeable.

Le port de Mutsamudu se situe au sud de l'agglomération du même nom. Il est entouré d'une clôture qui a été jugée satisfaisante. Quant au port de Fomboni, il n'a pas à proprement parler de terminal maritime : le débarcadère débouche directement sur les voies urbaines. Il n'y a pas de clôture mais le trafic des marchandises est peu important.

Surveillance. La surveillance de l'installation portuaire de Moroni est partagée entre plusieurs organes : l'APC qui ouvre et ferme la porte d'entrée du Port, la Douane et une société de sécurité privée, la firme *Moroni Sécurité Services* (MSS). Cette firme déploie 21 gardes, non armés, autour et à l'intérieur du terminal à conteneurs, lesquels sont supervisés par 3 inspecteurs.

L'accès aux équipements de pompage des hydrocarbures (deux *sea lines*), qui se situent à l'extrémité de la digue du port de Moroni, n'est pas sécurisé et les canalisations du Terminal pétrolier ne sont pas protégées. Ces canalisations acheminent les produits pétroliers (gazole, essence, Jet A1) vers le dépôt de la SCH, qui jouxte le port. Ce dépôt d'hydrocarbures géré par la SCH est doté de matériel de lutte contre l'incendie et d'un camion d'intervention récent. Toutefois, ce matériel se trouve parfois requis sur l'aéroport (AIMPSI).

Prévention des vols et des pollutions. La prévention des vols est assurée par la société MSS au niveau du terminal à conteneurs de Moroni. La surveillance de la partie du port réservée au trafic national fait, quant à elle, l'objet d'une faible attention. Il y a aussi lieu de noter que plusieurs catégories de personnels sont dépourvues de badges d'accès aux installations portuaires. C'est, notamment, le cas des dockers, lesquels sont néanmoins reconnaissables à leur tenue rouge ; mais rien n'empêche la substitution d'identité.

La contrebande de produits pétroliers de soude est courante au large des côtes est-africaines, ce qui est défavorable à l'avitaillement des navires auprès des dépôts d'hydrocarbures de Moroni et de Mutsamudu. Apparemment, le régime douanier de l'avitaillement des navires ne semble pas fonctionner à Moroni. La cause doit en résider dans le statut de la SCH et le fait que l'ensemble des produits pétroliers déchargés et introduits dans le dépôt soient immédiatement taxés. Il faudrait pour rendre attrayant l'avitaillement, soit utiliser le régime du remboursement des droits et taxes puisque l'avitaillement des navires et aéronefs effectuant un trajet international est hors taxe, soit réorganiser le fonctionnement du dépôt de la SCH pour qu'il soit placé avec le régime douanier de l'entrepôt sous douane.

Un dépôt de matériel de lutte contre les pollutions marines, financé par la Banque Mondiale, se trouvait à proximité de l'ancien aéroport, soit relativement loin des quais et du rivage. Le matériel a été transféré à la Protection Civile, dont les services sont installés dans l'ancienne aérogare, c'est-à-dire encore plus loin qu'auparavant.

7.1.8 Adhésion aux Conventions internationales en matière de trafic maritime

L'Union des Comores a adhéré aux conventions suivantes de l'OMI : SOLAS, COLREG (prévention des abordages en mer), MARPOL (prévention de la pollution marine), STCW (formation des gens de mer et délivrance des brevets), OPRC et FOUND. Toutefois, les autorités comoriennes rencontrent des difficultés à appliquer complètement les conventions, essentiellement du fait du manque de moyens. Par ailleurs, le Code Maritime, réadapté en 1999 et récemment approuvé par le Conseil des Ministres, n'a toujours pas été discuté au Parlement.

L'Union des COMORES n'a pas encore adhéré à la Convention FAL de 1975 sur la facilitation du trafic maritime international. La mission du CI a recommandé que le Ministère des Transports entame la procédure d'adhésion, en réclamant à l'OMI l'organisation d'un Séminaire sur la facilitation.

7.1.9 Questions de politiques et recommandations

La nature du conflit avec la COMACO et son processus incite à repenser la politique de mise en œuvre de la politique portuaire, le besoin de réglementation des concessionnaires, le contrôle du respect du cahier des charges de la concession et l'évaluation de la politique d'investissement du concessionnaire. Il y a aussi une certaine opacité entre les régimes appliqués au port de Mutsamudu et celui de Moroni. L'accord de concession de Mutsamudu a été signé directement avec le Gouvernement de l'île d'Anjouan, tandis que celui de Moroni est géré par le Gouvernement de l'Union. Il paraîtrait que les redevances payées au Gouvernement de l'île d'Anjouan en vertu de cet accord seraient de l'ordre d'un million de dollars par an. Il serait recommandable d'harmoniser le cadre institutionnel de la gestion des deux ports, un objectif qui figurait déjà lors de la première opération de privatisation des ports.

Les conditions de manutention au port de Moroni restent délicates, même si Spanfreight et GulfCom ont mobilisé davantage de moyens que la COMACO, ceci en raison de la structure du port, de l'étroitesse de ses quais et de l'engorgement du Terminal Conteneurs. Les coûts locaux de la main d'œuvre dockers sont élevés (en raison des sureffectifs et d'un faible rendement) ; s'agissant des cargaisons en vrac (riz, matériaux de construction) ou des marchandises diverses, le temps de débarquement est long ; la congestion des terre-pleins, encombrés par du matériel ainsi que des engins ou même des embarcations hors d'usage, contribue à une productivité médiocre.

Les coûts d'acheminement des cargaisons jusqu'au port de Moroni (dont le trafic représente la majorité des importations de l'Union) sont également très élevés, en partie du fait de l'absence de concurrence sur les lignes internationales faisant escale aux Comores et en partie à cause des contraintes nautiques ; tandis que le transport d'un conteneur revient à 900 \$ de la Méditerranée au Golfe Persique, le coût d'acheminement d'un conteneur de Marseille à Moroni est de 3000 à 4500 \$. Il subit en effet plusieurs ruptures de charge : dans un port de la Mer Rouge et/ou le long de la côte africaine (Mombasa et/ou Dar es Saalam) ainsi qu'à Mutsamudu, d'où il est acheminé sur un chaland de petite taille ou un navire transbordeur.

Les coûts élevés du trafic et de la manutention au port de Moroni (et à celui de Mutsamudu) ont un impact direct sur la pauvreté vu la structure des importations (produits alimentaires de grande consommation, biens d'équipement de la maison, vêtements, chaussures, pièces de rechange automobiles, pneumatiques, médicaments...); il s'agit de produits consommés indistinctement par les pauvres et les mieux nantis et ils n'ont pas de substituts dans l'archipel des Comores. Parmi les obstacles à la diminution des coûts, liés notamment à l'absence d'un port en eau profonde à la Grande Comore et à la réduction des frais de gestion du port, il faut souligner aussi que la faiblesse intrinsèque du marché intérieur rend difficile la massification du trafic de marchandises, laquelle apporterait mécaniquement une diminution du coût de la tonne transportée et conférerait une régularité aux expéditions. En outre, l'absence de fret de retour constitue un autre facteur qui freine les baisses de coûts de transport maritime. Pour en obtenir, il faudrait que l'économie de l'île de la Grande Comore soit réorientée, suscitant des exportations de produits agricoles et alimentaires.

Le terminal à conteneurs de Moroni est totalement saturé et connaît des difficultés d'exploitation : absence de marquage au sol, stockage incohérent, entrée de nombreux véhicules et visites douanières incessantes. Le terminal a perdu son revêtement du fait que les conteneurs étaient traînés avec des chaînes par les engins de manutention de la COMACO, ce qui entraîne des nuisances (poussière en suspension) et obère les conditions de travail (port de masque respiratoire).

La mission du CI propose de :

- revoir la politique maritime du pays, dans le sens d'une meilleure insertion dans les courants de transport internationaux et d'un élargissement de la concurrence, ce qui suppose la révision des concessions octroyées tant pour la gestion des installations que pour la manutention. La rentabilité du port sera en grande partie commandée par le comportement des opérateurs privés mais également par l'environnement économique et institutionnel. Dans la course à la compétitivité internationale, l'Etat a l'obligation de créer des conditions favorables au coût des facteurs, pour l'heure mal contrôlés par les gestionnaires du port ;
- d'entamer une réflexion sérieuse sur la diminution des coûts de fonctionnement du port de Moroni en modernisant les infrastructures et les équipements, en diminuant la congestion de la plate-forme actuelle et en comprimant les coûts pour une activité donnée

de manière à assurer un approvisionnement régulier et à meilleur compte du marché intérieur ;

- lancer une étude pour la construction d'un port en eau profonde à Moroni pour que des navires plus importants que ceux qui planchent en rade actuellement puissent accoster et décharger leur cargaison dans de meilleures conditions, ce qui réduirait le prix à l'importation des denrées et des biens d'équipement mais aussi ouvrirait de nouvelles perspectives de croissance des Comores; l'étude aura pour but d'évaluer la faisabilité de trois options ci-dessous qui pourraient être combinées :
 - ◆ l'agrandissement du port actuel, en utilisant l'espace de l'ancien aéroport de Moroni,
 - ◆ l'adjonction d'une nouvelle digue pour accueillir des navires plus importants,
 - ◆ la construction d'un nouveau port en eau profonde dans la zone de Mouandzaza – Djoumbé / Seléa (à une douzaine de kilomètres au sud de Moroni) sur un espace non urbanisé et plat.

- rechercher une solution de renforcement des capacités portuaires qui soit évolutive car avant de lancer le chantier d'un port en eau profonde, ce qui entraînera des importations de biens d'équipement, de matériels de travaux publics et de matériaux de construction, il est indispensable de disposer d'une infrastructure plus fiable que celle offerte par le port de Moroni qui est sous-équipé et saturé ;

- adhérer à la Convention FAL sur la facilitation du trafic maritime international de manière à initier la simplification des procédures et à consolider l'informatisation ;

- achever la mise en conformité du port de Moroni avec le code ISPS ;

- renforcer les moyens d'intervention des douanes, notamment acquérir deux vedettes pour permettre d'intervenir dans la rade de Moroni et pour réprimer les trafics illégaux le long des cotes. Sans moyen naval, la Douane ne peut assurer son rôle de sécurisation de la rade de Moroni et de l'espace maritime.

7.2 Transport aérien

Il n'y a qu'un seul aéroport international dans l'Union des Comores, l'Aéroport International de Moroni Prince Said Ibrahim (AIMPSI) qui est installé à une vingtaine de km de la capitale de l'île de la Grande Comore. Il a généré en 2006 un trafic de 132.000 passagers (vols nationaux et internationaux) et 1,2 tonne de fret. Le fret aérien se développe lentement, des avions effectuant des vols internationaux sous forme « combis » (c'est-à-dire avec emport de passagers avec leurs bagages et de fret). Entre les années 1999 et 2006, les montants n'ont pas progressé, 1,2 tonne par an mais il faut noter qu'en 2001, 2002 et 2003, ils n'avaient pas dépassé 0,8 tonne/an. L'Aéroport comporte une séparation des trafics national (inter-îles) et international. Les aéroports d'Anjouan et de Mohéli ne sont pas aux normes internationales.

Tableau 7.3 Statistiques du fret aérien sur les aéroports de l'Union des Comores (kilos)

Vols	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nationaux	7643	4216	782	0	1047	449	1386	28839
Internat.	116814 6	1212098	830764	653409	817607	1064906	1253173	1181974
Total	1.20087 1	1222667	839764	653409	818654	1065355	1254559	1214305

Source DGAC

Les travaux de construction d'une nouvelle aérogare sont presque terminés. Elle permettra de fluidifier l'accueil des passagers, d'accélérer le traitement des bagages et de faciliter le passage aux contrôles de douane et de police. C'est un élément dans la mise à niveau de l'aéroport et dans la stratégie touristique du Gouvernement. En effet, les installations dans l'état actuel ne permettraient d'accueillir, sans confusion, retards et frustrations, une augmentation conséquente de touristes.

Une concession a été accordée il y a plusieurs années par l'AIMPSI à la firme comorienne Comair Services. Elle assure la manutention sur le tarmac, transporte les bagages depuis les aéronefs vers l'aérogare et vice versa, achemine le fret vers le hangar et surveille le stockage des marchandises. Les prestations rendues sont correctes.

7.2.1 La plate-forme logistique aéroportuaire

Comair Services achemine les marchandises vers un hangar fermé qui sert de magasin de stockage, placé sous sa responsabilité et doté d'une surveillance douanière. La capacité du hangar actuel est suffisante mais, à l'avenir, il sera nécessaire de profiter des *racks* en hauteur afin de dégager les surfaces au sol et de permettre les mouvements d'un chariot-élévateur. Cela garantira aussi une meilleure ségrégation des unités de charge qui sont complètement mélangées. C'est un investissement que Comair Services devrait faire.

Les cargaisons en transbordement se limitent aux marchandises entrant dans le cadre des échanges inter-îles (bidons d'huile d'ylang-ylang, caisses de vanille et de clous de girofle) ainsi qu'aux colis, renfermant les « effets personnels » des membres de la diaspora, qui sont redirigés vers Anjouan et Mohéli. Avec l'accroissement du nombre de liaisons aériennes, cette activité sera appelée à se développer.

Le magasin de l'AIMPSI admet des colis de différentes natures : le plus souvent, il s'agit de petit colis ou de cartons. Il y a aussi des palettes comportant des colis homogènes, comme par exemple les lots de médicaments importés par la Pharmacie Nationale ; enfin, il y a des machines ou appareils de grande valeur, par exemple du matériel électronique destiné à Comores Telecom, pouvant peser une tonne et plus.

Les sorties s'effectuent, au fur et à mesure de l'établissement et de l'enregistrement des déclarations en douane en détail (DDD). La confection des DDD intervient en décalage de plusieurs jours par rapport à l'entrée en magasin, laquelle s'effectue immédiatement à l'arrivée du vol. Le magasin (en statut douanier d'aire de dédouanement) sert de dépôt, en attente soit de commercialisation par le destinataire réel, soit de collecte de fonds nécessaires au paiement des droits et taxes, du fait de l'impécuniosité des opérateurs.

Le retard à dédouaner ne peut en aucune façon être imputable aux compagnies aériennes qui fournissent immédiatement après l'atterrissage le manifeste et/ou la LTA, dont les données sont saisies par l'agent en charge du SYDONIA à l'aéroport. Les retards sont occasionnés, en partie du moins, par les transitaires/agents de fret aérien qui n'avertissent pas leur client de l'arrivée du colis.

7.2.2 Les liaisons aériennes.

7.2.2.1 Le trafic intérieur

En 2006, le trafic passager inter - îles représente 41% du trafic total, un pourcentage qui tend à s'accroître en dépit de prix relativement élevés, 100€ pour un vol aller retour entre Moroni et Mutsamudu et l'absence de billets à prix réduits, comme par exemple des formules à prix réduits pour les « famille » et « excursion » ou encore pour les vols en période creuse.

Deux compagnies dominent le marché : (i) Comores Aviation assure des vols réguliers, presque quotidiens, entre Moroni, Anjouan et Mohéli. Elle dispose de trois appareils bimoteurs à hélices (LAT) qui peuvent emporter 17 passagers avec leurs bagages. Le taux de remplissage est bon. Quelques fois des fûts d'huile d'ylang-ylang sont aussi transportés d'Anjouan à Moroni ; (ii) Air Services assure des liaisons régulières entre Moroni, Mohéli et Anjouan avec deux appareils bimoteurs à hélices. Ses appareils ne sont pas encore équipés de l'avertisseur de grande proximité (EGPWS), indispensable pour pouvoir atterrir sur un aéroport comme celui de Mayotte. La compagnie fait procéder à cette installation sur l'aéroport de Mombasa ; et (iii) quant à Royal Aviation, il cherche un avion (Fokker 27 ou ATR 42) pour reprendre ses vols inter-îles, interrompus à la suite d'un accident à Anjouan de son unique appareil.

En outre, les liaisons sont régulières avec l'île de Mayotte, laquelle fait partie de l'archipel des Comores mais n'est pas membre de l'Union. Deux compagnies assurent des liaisons aériennes régulières : Air Austral qui opère deux vols hebdomadaires et Comores Aviation un vol hebdomadaire.

Les conditions de sécurité des voyages inter-îles se sont améliorées au fil des ans. Toutefois, les avions restent soumis à de fortes contraintes, en raison de l'absence de balisage nocturne et de matériels de guidage à l'envol ou à l'atterrissage sur les aéroports comoriens. Ils ne peuvent voyager que de jour.

7.2.2.2 Raccordement aux réseaux internationaux.

Comparativement aux autres îles de l'Océan Indien, le nombre de passagers débarquant et embarquant à Moroni est réduit : il se monte à 75 000/80 000 par an en moyenne, dont la majorité sont des comoriens effectuant des achats à l'extérieur ou des membres de la diaspora revenant en vacances.

Tableau 7.3 Statistiques du fret aérien sur les aéroports de l'Union des Comores (kilos)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
74 270	71 179	93 867	64 932	64 003	75 951	84 743	76 059

Source DGAC

Depuis 2003, il y a un regain de trafic et il pourrait augmenter rapidement si la stratégie touristique du Gouvernement est correctement exécutée. La politique de ciel ouvert pratiquée par la DGACM, l'attitude pro-active du Gouvernement pour développer la coopération régionale, notamment avec les pays du Golfe, la remise en service du Galawa et les plans de développement touristique soutenus par des investisseurs Koweïtiens ainsi que la mise en service prochainement d'une nouvelle aérogare à l'aéroport international de Moroni (AIMPSI) ont contribué à créer un climat positif.

Ce changement vient après les années difficiles du début du nouveau millénaire qui ont été caractérisés par l'agitation politique et les désordres sociaux. Il en est résulté une forte baisse du trafic aérien et plusieurs compagnies - Emirates, Air Mauritius, Sudan Airways et Air Seychelles-⁵⁰ ont cessé leurs vols vers les Comores.

⁵⁰ Air Mauritius a cessé tout trafic de passagers en 2006 après avoir transporté 4785 passagers en 2005. Elle opérait aussi un vol cargo (avec un DC 8) jusqu'à ces derniers temps ; celui-ci vient d'être suspendu, en raison du « coût du fret » et de la désaffection de la clientèle comorienne (qui se tourne majoritairement vers le Golfe et l'Asie) ; EMIRATES avait ouvert une ligne directe entre Dubaï et Moroni ; cette liaison a cessé de fonctionner en 2000, par suite d'une baisse de trafic, sans doute imputable à la fermeture de l'hôtel Galawa.; SUDAN AIRWAYS a diminué son trafic régulièrement, pour l'interrompre en 2004. Ces vols apportaient aussi bien des passagers que du fret (41 570 kgs en 2001 et 49 202 kgs en 2002) ; AIR SEYCHELLES qui avait développé un gros trafic en 2002 (106

Les compagnies internationales desservant les Comores. En l'absence de flux réguliers et importants de touristes internationaux, une part importante du trafic de passagers est constituée de Comoriens de la Diaspora. Ce trafic est marqué par une forte saisonnalité. Les Comoriens habitant en métropole voyagent en masse à l'époque des grandes vacances scolaires dans le sens nord-sud et repartent en septembre. Le reste de l'année, avec l'exception de novembre et décembre, le trafic est insignifiant avec l'Europe.

Parmi les facteurs négatifs, on notera la durée très longue des temps de connexion entre les vols provenant d'Europe et les liaisons assurées par Air Tanzanie, Kenya Airways et Yemenia, entre six et huit heures d'attente, ce qui est décourageant pour beaucoup de touristes ; le coût du voyage est relativement cher, sauf pour Yemenia, et supérieur à celui offert sur des destinations similaires.

Les compagnies actuellement actives sont les suivantes :

- La compagnie Yemenia a le trafic le plus important avec l'Union des Comores, aussi bien en passagers qu'en fret. Elle offre trois vols hebdomadaires depuis/vers Sanaa, via Djibouti en basse saison. En haute saison, elle effectue un à deux vols/jour au départ de Moroni. La plateforme de Sanaa est connectée à la fois à l'Europe (Londres, Francfort, Roissy-CDG), aux pays du Golfe et à plusieurs capitales africaines, Nairobi, Khartoum, Le Caire... Yemenia transporte aussi des pèlerins vers La Mecque, environ 1200/an, notamment au travers de l'Agence de voyages comorienne Youbaks.

- Air Austral dessert Moroni deux fois par semaine au départ de La Réunion. Cette compagnie possède trois long-courriers Boeing 777-200 ER (364 sièges), deux Boeing 737-500/300 (équipés de 118 ou 133 sièges) et un Bimoteur à hélices (ATR 72-500 avec 64 sièges). Elle apporte aussi du fret à Moroni (28 838 kgs en 2006). Sa tentative d'ouvrir une ligne hebdomadaire Marseille-Moroni a été abandonnée rapidement. Comme ses devancières⁵¹, Air Austral s'est retrouvée confrontée au problème de la saisonnalité.

- Air Tanzania assure trois vols hebdomadaires directs Dar es Salaam-Moroni. Elle a débuté ses activités en 2000. Après un pic atteint en 2001 avec 438 mouvements d'aéronef, le trafic a fortement chuté en 2002 et en 2003. Il s'est stabilisé dans les années 2004 et 2005 autour de 320 mouvements. Kenya Airways est un nouveau compétiteur. Il a commencé en 2006 ses vols vers les Comores avec une rotation hebdomadaire sur le trajet Nairobi-Dzaoudzi-Moroni. Cette rotation a été « encouragée » par son partenaire KLM qui dessert activement Nairobi et l'Afrique de l'Est.

- Il faut aussi mentionner Air Madagascar qui offre actuellement deux vols hebdomadaires vers Antananarivo. Cette compagnie avait beaucoup plus de mouvements d'aéronefs en 1999 (388). En 2006, elle a apporté des passagers et un peu de fret (5752 kgs). Ce montant est insignifiant par rapport à 1999 (240 304 kgs).

L'évolution de l'offre. Dans une stratégie de desserrement de l'isolement de l'archipel des Comores et d'une promotion du tourisme, le Gouvernement de l'Union multiplie les contacts avec les compagnies étrangères susceptibles de réclamer des droits de trafic. Parmi les développements les plus prometteurs, notons (i) Phoebus Appolo, une compagnie aérienne partenaire de Blue Turtle, qui vient de reprendre la gérance de l'hôtel Galawa, aurait contracté avec le gouvernement comorien pour la desserte Moroni-Johannesburg ; (ii) bien qu'il n'y ait pas encore d'accord aérien bilatéral avec le Mozambique, les contacts sont en cours avec les Lignes Aériennes Mozambicaines (LAM) qui disposent d'un vol Maputo-Dubaï. A titre

rotations) et 2003 (120) n'a plus de liaisons régulières avec les Comores depuis 2004 ; elle effectue parfois de l'avitaillement en JetA1 sur l'aéroport de Moroni.

⁵¹ Air France, Corsair et Air Bourbon ont dû renoncer aux vols au départ de Moroni vers la France.

amical et gratuit, la « cinquième liberté » (droit de cabotage) leur a été accordée par la DGACM ; (iii) un Mémorandum vient d'être signé avec IBL, une compagnie sud africaine basée à l'île Maurice. Ce memorandum envisage une prise de participation de l'Etat comorien dans la création d'une société mixte ; (iv) Jet Link vient de souscrire un accord pour effectuer, avec un Fokker 28, des liaisons sur l'axe Nairobi–Mombasa–Zanzibar–Moroni ; (v) des contacts sont en cours avec Gulf Air et Qatar Airways pour accroître le trafic vers et depuis les Comores. Un accord aérien bilatéral a été signé avec Qatar et Koweït, mais il n'existe pas pour l'heure avec les Emirats Arabes Unis.

7.2.3 La sécurité des installations aéroportuaires :

Les mesures de sécurité à l'aéroport de Moroni ont été récemment renforcées. Les bagages allant en soute sont contrôlés à l'aide d'un scanner installé dans les années 1990, opéré à la fois par la Brigade des Douanes, la Sécurité Aéroportuaire et la Brigade vanille, tandis que les bagages à main sont vérifiés à l'aide d'un scanner mis en service en 2006 et opéré par la Douane et la Police de l'Air et des Frontières. Par ailleurs, les abords de l'aéroport ont été clôturés et les entrées/sorties des personnes sévèrement contrôlés. Des badges sont attribués à chaque employé, avec différents niveaux d'habilitation, ainsi qu'aux visiteurs. Par contre, il n'y a pas de scanner au niveau du hangar de fret, d'où la réticence de plusieurs compagnies à charger du fret aérien au départ de Moroni.

Cinq services administratifs différents s'occupent de la sécurité au niveau de l'aéroport : la Brigade des Douanes de l'aéroport, la Police de l'Air et des Frontières (PAF), la Brigade de la Gendarmerie Territoriale et Aérienne (BGTA), la Sécurité Aéroportuaire et, à la demande de l'ASECNA, la société de gardiennage Securicom. La multiplication des services de sécurité présents à l'aéroport et leurs sureffectifs entraînent inévitablement des incidents de compétence entre les services et un manque d'efficacité. Il y aurait lieu de délimiter davantage les attributions de chacun de ces services, de ne permettre que les contrôles de la part des agents de la Douane et de la PAF et d'unifier le commandement. Les contrôles gagneraient en efficacité tout en réduisant les coûts.

7.2.4 Adhésion des Comores aux Conventions de l'OACI

L'Union des Comores a ratifié le 15 janvier 1985 la Convention de Chicago (du 7 décembre 1944) et a publié son Code de l'Aviation Civile fin 1994 (loi N° 94-041- AF du 25 décembre 1994). Elle s'efforce d'appliquer au mieux les normes recommandées de cette Convention. Ainsi, conformément à la Convention relative à l'Aviation Civile Internationale, un Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile a-t-il été créé par Arrêté du Ministre des Transports, du Tourisme et des Postes et Télécommunications, en date du 17 janvier 2006. De même, la DGACM a été réorganisée en octobre 2000 et elle se préoccupe de former ses agents aux technologies modernes. Toutefois, la DGACM manque de moyens bureaucratiques et de véhicules de liaison entre le siège de l'administration et l'aéroport international.

7.2.5 Questions de politiques et recommandations

L'expérience de la politique du « ciel ouvert » dans de nombreux pays africains montre que son adoption n'est pas suivie automatiquement par le développement des liaisons aériennes et la création de nouvelles dessertes. Sa mise en œuvre doit s'accompagner de négociations au niveau des Etats de la région, de manière à donner une cohérence régionale à cette politique de libéralisation, ainsi qu'entre les compagnies aériennes étrangères et locales afin de faciliter la fluidité des échanges et densifier les connexions offertes. Simultanément, il faudra veiller à simplifier les procédures administratives, à développer de nouveaux services, réduire les coûts d'escale et assurer une meilleure interface avec les autres modes de transport.

Créer les conditions pour permettre et encourager l'avitaillement en carburant des avions faisant escale à Moroni.

7.3 Transport routier

Le réseau routier comprend (i) 412 kilomètres de routes nationales réparties sur les trois îles de l'Union. La plupart ont une largeur de 3,50 mètres, ce qui est insuffisant lors des croisements ; (ii) des routes régionales et rurales qui relèvent de la compétence des autorités de chaque île; et (iii) des voies urbaines. Le réseau routier est nettement plus dense sur la Grande Comore que sur les autres îles.

Le trafic est très dense au sein des agglomérations urbaines, en particulier à Moroni ; il l'est beaucoup moins au niveau inter-urbain, à la fois en raison du nombre relativement faible de véhicules en circulation dans les villages et à cause du mauvais état du réseau.

Les passagers circulent à bord de taxis collectifs ou de minibus, voire des camionnettes aménagées. Il n'y a pratiquement pas de flotte d'autobus, hormis pour les services publics qui assurent le transport des fonctionnaires vers les bureaux. Le trafic des marchandises est assuré essentiellement par des camions à deux essieux, lesquels sont fréquemment surchargés, ce qui constitue un facteur de dégradation accélérée du revêtement routier.

7.3.1 L'organisation du transport routier

Les véhicules de transport de marchandises sont, la plupart du temps, propriété de leurs chauffeurs. Il s'agit de véhicules d'occasion, anciens, ne répondant pas aux normes modernes, achetés à Dubaï ou en Europe occidentale. Il n'y a pas à proprement parler de compagnies de transport. Cette situation induit un émiettement du transport routier, qui nuit à l'efficacité et à la régularité des approvisionnements vers ou depuis l'intérieur du territoire. Les chauffeurs routiers, titulaires d'un permis de conduire, ont reçu une formation très sommaire et ne cherchent pas à formaliser les relations qu'ils ont avec les clients : maints transports s'effectuent sans contrat écrit (lettre de voiture). Il s'ensuit une comptabilité très floue et une absence de données statistiques concernant l'exécution des transports intérieurs.

7.3.2 La construction et l'entretien des routes

Le budget de l'Union des Comores a institué un Fonds d'Entretien Routier (FER) alimenté par un prélèvement sur la taxation des hydrocarbures mais ce Fonds n'a pas été abondé par le Trésor Public en 2005 et 2006 bien que les dotations aient été inscrites à la loi de finances initiale. En conséquence, il n'y a pas eu d'entretien des routes durant deux ans. Quant aux routes villageoises, elles sont financées soit par des « comités de pilotage du développement » (parfois soutenus par le FADC), tantôt par des groupements ad hoc, ces derniers souvent financés par la diaspora.

Le Parlement de l'Union des Comores a récemment décidé que l'entretien des voies urbaines incombe à l'Union, tandis que celui des routes nationales, régionales et rurales relevait de la compétence des autorités insulaires. La Direction Nationale de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire (DNEAT) regrette cet état de chose, estimant que l'entretien des routes nationales devrait incomber à l'Union et que la maintenance des routes régionales et rurales ainsi que des voies urbaines devrait être assurée par chacun des gouvernements des îles.

La DNEAT a lancé, en mars 2007, les travaux de rénovation des voies urbaines de Moroni. Il s'agit d'un marché important qui se monte à 155 millions FC. La société comorienne CBE, adjudicataire du marché, a débuté les travaux début avril 2007 mais elle a stoppé les travaux à la mi-mai, dès qu'elle a émis sa première facture (de 27 millions Francs comoriens), dans l'attente de son règlement.

L'entretien des routes de l'archipel des Comores pose problème depuis des années, étant donné la conception désuète des voies qui demande que les travaux de remise en état soient

effectués en même temps qu'une mise aux normes modernes de circulation. Les infrastructures routières actuelles ne sont plus du tout adaptées aux conditions d'un transport moderne et efficace. Il s'agit d'un handicap majeur pour l'économie comorienne, qui augmente les coûts de transaction et constitue un facteur d'insécurité pour les biens et les personnes.

7.3.3 La modernisation du réseau routier comorien

Le lancement d'un programme de mise à niveau du réseau routier est un préalable au développement économique de l'archipel. En raison de l'ampleur du chantier à entreprendre, il convient toutefois de procéder par étapes et, en particulier, de définir des priorités. Pour ce faire, on peut s'appuyer sur une étude menée en 2002 par les bureaux d'études BCEOM et SCEMO-OI, sur financement de l'IDA.

Comme les travaux de construction sont de plus en plus confiés à des entreprises privées, la compétence et les moyens du Laboratoire National des Travaux Publics et Bâtiments doivent être renforcés afin de permettre d'assurer un suivi technique et de la qualité des travaux réalisés. Il sera nécessaire de procéder à la réhabilitation des locaux et de prévoir une dotation en matériels d'analyse et de mesures. Cet effort garantira une vérification plus sûre des travaux effectués par rapport aux cahiers des charges définis par la DNEAT.

7.3.4 Interfaces entre le port, l'aéroport et le réseau routier

Les grandes infrastructures de transport, -le port de Moroni, l'AIMPSI et le réseau routier- n'ont pas été conçus dans la perspective de réaliser une plateforme de transport plurimodale assurerait des transferts efficaces, rapide et à un moindre coût des passagers et marchandises entre eux.

Le port de Moroni est enclavé dans la ville et il est d'un accès difficile. Par ailleurs, l'engorgement à proximité de l'entrée du port provoque des perturbations importantes pour le trafic urbain, en particulier aux heures de pointe. On accède au port par une petite place du centre ville, sur laquelle s'ouvrent le Centre des Douanes du Port, l'APC et la Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture (CCIA). Deux portes permettent d'accéder à l'enceinte portuaire, l'une débouche directement sur l'arrière du Terminal à Conteneurs, l'autre voit passer une grande partie du trafic pour se rendre dans les autres îles. Les lieux sont constamment embouteillés, tant par les véhicules qui stationnent, parfois en double file, que par les allées et venues des camions ainsi que par les nombreuses personnes entrant et sortant du Port. Il n'y a pas de parc de stationnement pour les poids lourds ; ces derniers attendent les opportunités de transport, rangés en épi le long du boulevard côtier. Cette configuration ne facilite point la fluidité du trafic des marchandises et entraîne des retards et gaspillages de carburant. Elle milite pour le déplacement du Port à l'extérieur de la ville.

En ce qui concerne l'aéroport de Moroni, l'accès est rendu difficile par l'étroitesse de la route nationale et par son mauvais état. L'ancienne aérogare de l'AIMPSI dispose d'un assez vaste parc de stationnement pour les véhicules. Par contre, la nouvelle aérogare en cours de construction avec l'aide de la Coopération chinoise, a été construite en bordure de coulées de lave et se trouve pour l'instant dépourvue d'un accès commode. Des travaux de dégagement des pierres volcaniques sont engagés et devraient permettre un meilleur accès pour les véhicules. Toutefois, il ne semble pas que la construction d'un parking ait été prévue.

7.3.5 Recommandations

- Réfection des routes entre Moroni et le Lac Salé ainsi qu'entre Moroni et Fombouni qui sont indispensables pour mettre en œuvre la politique de développement touristique
- Organisation du secteur du transport routier. Il est indispensable que la profession se structure et qu'elle se dote d'instruments de travail. La priorité sera accordée à la formation des chauffeurs et à la formulation de recommandations pratiques pour la

conclusion de contrats de transport en bonne et due forme (bordereau d'instructions et/ou demande de réservation de transport ainsi que contrat de transport routier).

- Constitution d'un groupe de travail comprenant des représentants des ministères concernés et des opérateurs du secteur privé et semi-publics pour étudier et faire des propositions pour assurer une vue d'ensemble du secteur des transports, trouver des solutions aux intérêts divergents des différents intervenants et prendre en compte les intérêts complémentaires. A terme, un Conseil consultatif pourrait être constitué pour faciliter la convergence d'intérêt entre les différents utilisateurs et déboucher sur une politique pour la constitution d'une plate-forme multi-modale efficace et efficiente.

7.4 Modernisation des douanes

La facilitation des échanges est aujourd'hui une mission essentielle de toutes les douanes du monde. Ce nouvel objectif se heurte toutefois aux habitudes du système douanier, qui a longtemps fonctionné selon un double objectif, d'une part la collection des droits et taxes et d'autre part la lutte contre la fraude. Des générations de douaniers ont servi, et leurs performances évaluées, en fonction de ces deux objectifs. Les douaniers comoriens ont certes entendu parler de la facilitation du commerce mais jusqu'à présent cette question n'a pas été une priorité, ni dans leur travail, ni dans l'adaptation des procédures douanières. Les pratiques suivies impliquent des coûts officiels et non officiels ainsi que des retards et des inefficiences.

Le Code actuel des Douanes doit être refondu pour tenir compte du Code des Douanes du COMESA, que les Comores devront adopter et qui est basé sur les principaux régimes et les procédures figurant dans la convention de Kyoto révisée qui définit les bonnes pratiques douanières. C'est dans ce contexte que les douanes comoriennes se sont engagées avec l'aide la CNUCED à mettre en œuvre le logiciel Sydonia++ qui remplacera Sydonia 2.7. Le nouveau logiciel est un système plus performant, utilisé par la plupart des pays du COMESA. Il donnera l'occasion de revoir et de simplifier les procédures et l'organisation douanière en introduisant une informatisation ambitieuse de toute la chaîne de traitement. Il faudra donc former les douaniers mais aussi les opérateurs économiques aux nouvelles techniques et fonctionnalités de Sydonia++ et à la philosophie qui la sous tend.

7.5 Recommandations

Plusieurs actions pourraient être prises rapidement pour améliorer les procédures actuelles qui sont souvent sources d'inefficience et quelques fois même de manquement à la bonne gouvernance :

- Adhésion à la Convention FAL de l'OMI sur la facilitation du trafic maritime international de manière à initier la simplification des procédures et à consolider l'informatisation ;
- Dématérialisation des procédures douanières et fiscales. L'Union des Comores n'a pas pris de disposition concernant la reconnaissance juridique des flux d'informations transmis par voies électroniques et la validité de la signature électronique. Il conviendrait d'introduire une loi sur la transmission et l'authentification des données par voies électroniques. Tant que la législation (Code Civil, code de Commerce, Code des douanes, Code Général des impôts) n'aura pas été révisée sur ces points, la transmission des déclarations ne pourra pas s'effectuer.
- Normalisation et numérisation de l'avis d'arrivée des navires. Les avis d'arrivée sont actuellement fournis par les agents maritimes sous forme de lettres-papiers dactylographiées. Chacune d'entre elles varie dans la forme et le contenu mais toutes

manquent d'informations indispensables pour assurer un suivi correct des arrivages de cargaisons. Il est nécessaire d'élaborer un *subset* du message-standard des Nations-Unies pour les arrivées (BERMAN), qui permettra la collecte des informations nécessaires à la prise en charge des cargaisons et à la mise en alerte des services compétents, APC, services de la Protection Civile, Douanes, services de la PAF, Gendarmerie Maritime et société de manutention portuaire ;

- Assurer l'interface entre les systèmes d'information des opérateurs, agents consignataires et transitaires et les systèmes d'information de la Douane, de l'opérateur de manutention portuaire et des services vétérinaire et phytosanitaire (ONACSA) par l'usage d'un *subset* du message-standard des Nations-Unies (UNSM) pour le manifeste (CUSCAR). Les messages manifestes de cargaison (CUSCAR) devront être adressés en même temps et dans les mêmes formes aux entités ci-dessus afin qu'elles puissent coordonner leurs interventions (visite, mise en quarantaine, refoulement) ;
- Elaboration d'un Fichier des valeurs de référence. L'Union des Comores applique encore les principes de la valeur dite « de Bruxelles ». A ce titre, les agents des douanes se fondent sur les valeurs CIF/CAF figurant dans la facture du fournisseur, valeur parfois confrontée avec des valeurs administrées ainsi que des valeurs de référence que le service a rassemblées au fil du temps. Le Fichier dont dispose le Centre Douanier du Port de Moroni date de la fin des années 1990. Il doit être actualisé pour tenir compte des valeurs pratiquées sur les marchés asiatiques et du Golfe persique mais aussi être complété car il n'indique que les valeurs des marchandises les plus couramment importées. Il conviendrait aussi de le numériser, en passant à un fichier consultable sur ordinateur, adossé au système Sydonia++. Ce fichier constituera un instrument d'aide à la décision pour l'évaluation en douane, dans une double perspective, celle de l'adoption du principe de la « valeur en douane du GATT » et celle d'un retour à une taxation *ad valorem*.
- Adoption de la valeur transactionnelle et abandon de la taxation au forfait des conteneurs de groupage. Ces évolutions semblent inéluctables dans le cadre du COMESA. Les douanes comoriennes n'ont toutefois pas la capacité de gérer seule cette évolution et une assistance pourrait être demandée à l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) ;
- L'utilisation de Sydonia++ à partir de septembre à Ngazidja puis en octobre à Anjouan est un pas important dans la modernisation des douanes comoriennes. La mise en place de Sydonia++ s'accompagnera d'une réorganisation des procédures de dédouanement⁵² et du passage du système harmonisé (SH) de 1992 à celui de 2002, ce qui permettra aux Comores de participer pleinement au COMESA⁵³ ;
- Evolution vers un contrôle ciblé des opérations commerciales. Il s'agira de mettre progressivement en application la recommandation de la convention de Kyoto révisée visant à admettre pour conforme, c'est-à-dire sans inspection physique des marchandises, une part significative des opérations commerciales. Le ciblage des contrôles doit reposer sur une analyse du risque destinée à cibler les opérations ayant le plus de chance d'être des opérations frauduleuses et à effectuer sur ces opérations des contrôles approfondis. Une assistance pourrait être demandée au FMI et à l'UE pour l'analyse des risques;
- Amélioration de l'utilisation des régimes douaniers. Bien que prévus par le Code actuel des Douanes, les régimes douaniers suspensifs ne sont pratiquement pas utilisés. Les

⁵² Aujourd'hui, l'opérateur économique remplit manuellement sa déclaration qui est ensuite saisie dans le système informatique par un agent des douanes ; avec l'installation de Sydonia++ les opérateurs économiques saisiront directement leurs déclarations dans le système informatique.

⁵³ Par exemple, la transcription du tarif COMESA dans le système comorien posait problème en raison des différences de nomenclature entre les deux versions du SH.

transitaires recourent massivement au statut provisoire de « magasin et aire de dédouanement » dans l'attente d'affectation d'un régime douanier définitif aux marchandises importées. Peu d'opérateurs disposent du régime de l'entrepôt douanier (stockage) et il n'y a point d'ouvraison sous-douane. Cette amélioration passe par une meilleure utilisation des régimes douaniers du transit national et de l'entrepôt. Elle implique la mise en place de cautions à des tarifs raisonnables. Cette mesure permettra d'assurer une meilleure fluidité du passage des marchandises par le port de Moroni et de participer au désengorgement du terminal à conteneurs ;

- Transfert à l'UCCIA et aux CCIA régionales de la compétence de délivrance des certificats d'origine comorienne. La délivrance des certificats d'origine est présentement assurée par la Douane, ce qui est contraire à la pratique de la plupart des pays ;
- Instauration d'échanges de données par voie électronique entre le système Sydonia et le Commissariat Général au Plan de manière à permettre l'élaboration en continu des statistiques du commerce extérieur et du transport ;
- Renforcement de la profession d'agents maritimes–consignataires de navires. Une association a été récemment lancée de manière informelle ; les statuts devraient être déposés et un bureau nommé. Cette organisation pourrait servir d'interlocuteur privilégié dans les instances de concertation (Comité FAL) et avec les différents services publics (réunions Douanes–entreprises) ;
- Les responsables de la Douane connaissent les dispositions de la Convention internationale sur le commerce des espèces protégées (CITES). Ils ont chargé la Brigade Touristique de l'AIMPSI d'effectuer des contrôles en la matière. En s'appuyant sur le scanner des bagages de soute « au départ », les coquillages sont repérés, dont la plupart figurent comme « espèces en voie d'extinction ». N'étant pas accompagnés d'un Certificat autorisant l'exportation, ces coquillages sont saisis. Le contexte dans lequel s'opèrent à la fois le contrôle et la saisie par les agents des douanes n'est pas favorable au tourisme. Des affiches en couleur, montrant les coquillages protégés devraient être mis dans les lieux publics pour avertir les touristes.

Chapitre 8 Les cultures de rente traditionnelles

Les cultures d'exportation comprennent trois produits agricoles et semi-finis, -la vanille, l'huile de Ylang Ylang et les clous de girofle. Ils représentent plus de 90% de la valeur des biens exportés par les Comores. Vu les structures de production, –essentiellement sur de petites fermes, en association avec des cultures vivrières-, ces cultures de rente sont aussi très importantes pour assurer un revenu monétaire aux petits paysans et donc pour la lutte contre la pauvreté. La section 8.1 examinera l'évolution du marché mondial pour ces trois produits ainsi que les modalités suivies par les Comores pour s'intégrer au marché mondial. Elle sera suivie par une analyse, produit par produit, des conditions locales de production et des défis que le pays devra relever pour sauvegarder ses parts de marchés (section 8.2). Finalement, la section 8.3 du chapitre sera consacrée à une présentation du cadre institutionnel, tant public que privé, et à des questions tels que les arrangements pris pour respecter les normes internationales, une condition *sine qua non* pour intégrer le marché mondial.

8.1. Le marché mondial.

Pendant les deux dernières décennies, le prix de la vanille a oscillé entre 20 et 50 dollars/ kg, avec quelques fois des pointes au delà des 50 dollars. Avant 1996/1997, l'offre et la demande étaient gérées par le cartel « Univanille ». Le cartel régulait l'offre de ses membres et sa maîtrise de l'offre lui permettait de fixer les prix avant la récolte. Les prix aux producteurs étaient largement au-dessus des coûts de production, ce qui a contribué à inciter des nouveaux pays –notamment l'Ouganda, l'Inde et la Nouvelle Guinée- à se positionner sur ce créneau tandis que l'Indonésie continuait à renforcer ses capacités de production.

Après la fin du cartel Univanille en 1996/1997, les prix de la vanille ont été déterminés par l'offre et la demande internationale. Après une forte baisse initiale, ils se sont établis entre 15 et 25 dollars le kg. Cette baisse des prix a stimulé la demande qui a fortement augmenté et les prix du marché mondial ont trouvé un nouvel équilibre entre 30 et 40 dollars au début des années 2000. C'est alors que deux cyclones ont ravagé successivement la région de Madagascar où la vanille est cultivée et qu'une sécheresse a affecté la production indonésienne. Cela fut le début d'une intense spéculation à la hausse ; chaque année, les prix mondiaux ont monté fortement pour culminer brièvement à des niveaux jamais atteints, 400 dollars/kg en 2004. Ce niveau était insoutenable et à la suite d'un transfert de la demande vers des produits de synthèse de substitution, les prix se sont effondrés.

Actuellement, les prix se situent entre 15 et 25 dollars/kg et il y a encore des stocks importants qui pèsent sur les prix. La demande mondiale plafonne aux alentours de 1.700 à 1.900 tonnes alors que la production est supérieure à 2.500 tonnes et continue à augmenter. En effet les nouvelles plantations réalisées entre 2000-2004 dans l'euphorie de la hausse des prix sont maintenant entrées dans la phase productive. La demande des ménages pour les gousses entières a récupéré mais la demande en vrac pour l'industrie agro-alimentaire, qui est de loin la plus importante, est et restera déprimée pendant les prochaines années. Lors de la crise, les industriels ont engagé des frais pour mettre au point des processus de fabrication basés sur l'utilisation de substituts artificiels à la vanille et il est improbable qu'ils soient disposés à reprendre le produit naturel. Le renouveau de la demande industrielle dépendra probablement du développement de nouveaux produits, un processus lent qui peut prendre plusieurs années.

C'est dans ce contexte que la production des Comores a progressivement diminué, passant d'une capacité de production de 200 à 250 tonnes/an dans les années 1980 à 60 tonnes/an actuellement. Il faut remarquer que les années exceptionnelles 2000-2004 n'ont pas été accompagnées aux Comores par une rénovation, extension des vanilleries et amélioration des techniques culturales significatives. Si cela avait été le cas, il y aurait aujourd'hui une

augmentation de la production dans l'archipel similaire à celle des autres pays producteurs – Ouganda, Inde, Nouvelle Guinée- qui exportent chacun entre 150 à 200 tonnes contre 50 tonnes avant 2000. Il en est de même pour la production indonésienne, qui se situe de nouveau aux alentours de 300 tonnes/an tandis que celle de Madagascar a bien récupéré et atteint 1500 tonne en 2006. Pendant la même période la production des Comores est passée d'une moyenne de 100 tonnes à 50 tonnes.

Le déclin du secteur de la vanille aux Comores n'est pas lié au prix puisqu'au moment historique des prix les plus élevés, il n'y a pas eu d'extension des plantations de vanilliers. Il faut donc chercher une explication dans d'autres facteurs qui seront développés dans la section suivante. A moins de changements radicaux aux Comores qui stimuleraient un regain de la production, la capacité de production pourrait décliner jusqu'à 30 à 40 tonnes/an. La valeur actuelle de la production exportée est d'environ de 2,5 millions de dollars, bien en dessous des 15 à 20 millions obtenus pendant les années du Cartel et plus récemment au début de ce millénaire. On peut raisonnablement s'attendre à une augmentation des prix mondiaux de la vanille dans le moyen terme mais il est toutefois peu probable qu'ils s'établissent autour et au-dessus de 50 dollars/kg pendant les 5 à 7 prochaines années, à moins d'une nouvelle catastrophe à Madagascar. La valeur des exportations comoriennes de vanille restera donc probablement en dessous de 5 millions de dollars/an. Toutefois si la tendance baissière de la production persiste aux Comores, la valeur des exportations de vanille pourrait être inférieure au montant de 2,5 millions dollars atteint l'année dernière.

Ylang Ylang. L'huile essentielle d'Ylang Ylang est utilisée dans la parfumerie de haut de gamme. Le marché est dominé par la France qui achète presque toute la production de l'Union des Comores, de Mayotte et de Madagascar. L'huile d'Ylang Ylang est produite suivant 5 grades : extra-supérieur, extra, première, deuxième et troisième. Les grades sont établis sur la base de la densité. Le troisième grade est vendu au kg tandis que les autres sont vendus en fonction des degrés de densité de l'huile.

L'Union des Comores domine la production d'Ylang Ylang, tandis que Mayotte et Madagascar sont les autres producteurs. La production totale est d'environ 100 tonnes/an, se répartissant comme suit : 50 à 60 tonnes pour les Comores ; 10 à 20 tonnes pour Mayotte et 20 à 25 tonnes pour Madagascar. La production totale de 100 tonnes est inférieure à celle de 120 à 140 tonnes des années 1980 mais la part de marché des Comores apparaît stable et même en augmentation.

La demande est forte et les prix ont augmenté de manière modérée depuis 2002 ; toutefois, ils auraient quasiment doublé au niveau du distillateur. Un enquête en 2006 à Anjouan montre que les prix pour les qualités les plus élevées sont passés de 375-450 FC/degré/kg à 750-800 FC ; pour la troisième qualité, ils sont passés de 3,500 FC/kg à 13.000FC/kg pendant la période 1998 à 2006. La qualité troisième se négocie actuellement à €28/kg alors que le prix de l'Extra s'établit entre €80-€90/kg.

C'est dans ce contexte d'une demande forte et de prix en augmentation que l'industrie comorienne a dégradé la qualité de son produit en réduisant le nombre de grades de 5 à 2, la qualité supérieure étant dénommée « Extra » et la qualité inférieure commercialisée comme « Troisième », avec en plus quelques fois une altération de la qualité de la « Troisième » par des manipulations illégales. De telles pratiques sont dangereuses car elles sont de nature à encourager les plantations d'Ylang dans d'autres pays, dont la structure des coûts est substantiellement inférieure à celle des Comores.

La demande pour l'huile d'ylang ylang devrait rester soutenue et la qualité de l'huile comorienne la différence des huiles provenant d'autres pays. A condition que l'offre reste de haute qualité et compétitive, la demande du marché devrait rester stable et même s'accroître pendant les 5 à 10 prochaines années. Toutefois, si le problème du bois qui est utilisé comme

combustible pour les alambic de distillation des fleurs n'est pas résolu, la déforestation risque de s'aggraver et la production comorienne aura un coût environnemental élevé ; une alternative à ce scénario est la prise en compte du coût réel du bois pour la société, ce qui renchérra le prix du produit, d'où le risque d'une réduction de la demande et la recherche de substituts de synthèse.

Le girofle. Le clou de girofle est une importante épice. L'Indonésie joue un rôle central, tant dans la production que la consommation. La consommation indonésienne se monte à 100.000 tonnes/an pour les cigarettes « kretek ». Les quantités commercialisées annuellement varient grandement, entre 25.000 et 50.000 tonnes. L'Indonésie et Madagascar sont les deux producteurs principaux, soit une capacité de 20.000 tonnes/an chacun. La Tanzanie (Zanzibar), le Brésil, Sri Lanka se situent aux environs de 4.000 à 6.000 tonnes/an. Pendant les cinq dernières années, les Comores ont augmenté leur production jusqu'à 3250 tonnes.

Il est difficile de projeter l'évolution future des prix qui dépend largement de l'évolution du marché de la cigarette Kretek. Il est toutefois vraisemblable que les prix des clous de girofle resteront relativement stables, à moins d'un désastre en Indonésie et à Madagascar. Le prix est tombé du pic enregistré en 2001/2002 mais s'est stabilisé aux alentours de €3 à €4 le kg. Dans le passé, le prix a atteint et dépassé €10 le kg mais il est aussi resté proche de €1/kg pour des périodes étendues. Le marché le plus important pour les Comores est Singapour

8.2 Organisation de la production et défis

Les îles sont spécialisées dans l'une ou l'autre production. La production de la vanille est concentrée sur la Grande Comore (85% de la production) ; Anjouan est le producteur principal de girofle (70%) et d'ylang ylang. Mohéli est aussi un producteur important de girofle. Environ la moitié des exploitants agricoles sont impliqués dans une ou deux cultures de rente.

8.2.1 La vanille.

Le secteur de la vanille est très structuré. Il comprend les producteurs, -généralement de petits fermiers-, les préparateurs dont la tâche est de sécher la vanille et les exportateurs. Ces derniers pré-financent les préparateurs qui achètent la vanille verte aux fermiers. Le début de la récolte est contrôlé par le Ministère de l'Agriculture qui, après consultation avec les opérateurs, donne l'autorisation de commencer la cueillette. Le Ministère diffuse le prix plancher convenu pour l'achat des gousses vertes et un premium peut être payé pour les gousses de bonne qualité (les gousses bien mures et longue d'au moins 14 cm). Les besoins de financement de la campagne sont substantiels car c'est un produits relativement cher et il s'écoule six mois ou plus entre la récolte et la commercialisation des gousses qui entre temps sont passées par un processus complexe de séchage et conditionnement. Les producteurs sont payés en deux fois, une première partie lors de la récolte et le restant lorsque l'exportateur a vendu le produit. Il existe des associations de producteurs, de préparateurs et d'exportateurs sur chaque île. Toutes ces associations sont membres du GIE La Maison des Epices.

Les Comores ont la réputation de produire une vanille de haute qualité. En fait, la qualité du produit final dépend de plusieurs facteurs : premièrement, il est essentiel récolter les gousses à maturité. Le Ministère de l'Agriculture donne l'autorisation de commencer les récoltes mais une fois l'autorisation accordée, il n'y a plus de contrôle sur ce qui est récolté. Comme toutes les gousses n'arrivent pas à maturité en même temps, il arrive que des gousses soient récoltées trop tôt, quelques fois plusieurs semaines avant la pleine maturité, ce qui nuit à la qualité. Un deuxième facteur est la qualité du séchage qui est une préparation minutieuse et méthodique, composée de plusieurs phases qui s'étendent sur plusieurs semaines, -échaudage, étuvage, séchage, mise en malle, calibrage et conditionnement-. C'est ce processus qui transforme la gousse inodore en libérant les arômes.

La phase du séchage est strictement contrôlée à travers la délivrance de licences et l'enregistrement des préparateurs (sélection des préparateurs et de la quantité de gousses qu'ils sont autorisés à traiter) et par des programmes de soutien qui assurent qu'ils ont les équipements et les produits nécessaires pour conduire à bien les opérations de séchage et de conditionnement des gousses de vanille.

On estime qu'en moyenne 30% de la récolte est de qualité supérieure, appelée vanille ménagère et destinée au commerce de détail et 70% est de qualité inférieure et vendue au commerce de gros pour le marché alimentaire industriel. La qualité supérieure se vend entre 25 dollars et 30 dollars contre 15 à 20 dollars pour la qualité inférieure. Il y a aussi un contrôle sur les activités de l'exportateur, suivant une catégorisation et des quotas basés sur les activités de 2002. Les contrôles exercés sur le secteur, -prix plancher des gousses, enregistrement et divers contrôles administratifs des préparateurs et exportateurs,- tend à étouffer l'innovation et place le secteur dans une situation compétitive désavantageuse sur le marché international.

La recherche de niches de production et de commercialisation a conduit les Comores à participer à Eco-Cert, l'organisme de certification pour la production organique et à Flo-Cert qui joue un rôle analogue pour le commerce équitable. Comme il n'y a pratiquement pas d'intrants utilisés pour les vanilliers, la dimension organique est essentiellement une question de traçabilité et d'installations séparées de traitement. La quantité de la production qualifiée d'organique pourrait être facilement augmentée, s'il y avait une demande. Il en est de même pour les produits sous la catégorie du Commerce Equitable. La production sous ce label a atteint une tonne en 2006. Elle est pilotée par le SNAC qui a négocié un prix de €10/kg à l'exportation. Ce prix est très élevé et il constitue un facteur limitant pour l'expansion des ventes. Compte tenu des coûts de production comorien, de l'intérêt pour le commerce équitable et des prix proposés par Eco-Cert, le SNAC hésite à opter pour une baisse des prix. Comme les opérations de commerce Equitable dans les pays voisins ont un prix de base de 40 à 50 dollars /kg, il y a toutefois un risque sérieux que l'expansion du marché Equitable se fasse aux dépens des Comores dont les ventes resteront au niveau actuel ou baisseront alors que celles des pays concurrents s'accroîtront.

Une restructuration du secteur semble être nécessaire pour inciter des jeunes fermiers à s'investir dans cette culture et pour stimuler les producteurs actuels à régénérer les plantations et à accroître les surfaces occupées par les lianes qui produisent les gousses de vanille. Il semble probable que sous la présente structure où les fermiers sont uniquement engagés dans la production, le secteur continuera à décroître. La restructuration devra être soutenue par un ensemble de mesures pour libéraliser le secteur (abolir le prix plancher), permettre aux agriculteurs d'être à la fois producteur et préparateur et positionner les Comores sur le marché et le différencier de Madagascar.

La vanille des Comores avec celle de Madagascar et de la Réunion fait partie de l'appellation Bourbon. Les conditions environnementales prévalentes dans cette région de l'Océan Indien ont contribué à la reconnaissance d'une qualité régionale très appréciée, avec des caractéristiques communes de goût et de parfum. Bourbon est un synonyme de qualité et les vanilles provenant d'autres pays sont appréciées par rapport à la norme « Bourbon » et d'une manière générale leur prix sur le marché international est moins élevé. Un premium d'au moins 10% du prix est donné à la qualité Bourbon. Le défi pour les Comores est de se différencier par rapport à la vanille de Madagascar. Comme la production malgache se situe aux alentours de 2000 tonnes/an contre 50 tonnes/an aux Comores, et que la différence de structure des coûts de production s'accroît en faveur de Madagascar, le marché pourrait satisfaire tous ses besoins de vanille Bourbon à des prix compétitifs à Madagascar. Dans ce contexte, le défi pour les Comores est de sécuriser sa part de marché alors que ses prix sont plus élevés. Cela est réalisable si la vanille des Comores est identifiée comme de la variété Bourbon mais avec des caractéristiques spécifiques, -certification et standards aussi bien pour

la gestion des cultures que de compétences en matière de séchage et des conditions de respect de l'environnement-. qui pourront faire l'objet d'une campagne de promotion. Il faut noter qu'à ce jour, aucun des préparateurs ou exportateurs des Comores n'a cherché à obtenir la reconnaissance internationale qu'apportent l'ISO 9000 (quality management) et le Good Manufacturing Practice (GMP). Ces certifications ont aujourd'hui une importance croissante sur les décisions d'achat des firmes multinationales. Souvent, la politique de ces firmes est d'acheter autant que possible auprès d'opérateurs certifiés.

Le déclin de la production de la vanille aux Comores est préoccupant. Il est de long terme, consistant dans sa direction et ne montre pas de signe de changement. Aujourd'hui, la superficie occupée est de l'ordre de 1000 à 1500 ha, une fraction des surfaces cultivées il y a une quinzaine d'années. Le déclin n'est pas lié au prix puisque les quantités produites ont continué à diminuer pendant la période faste 2000-2004. En effet, si les producteurs avaient réagi à l'augmentation des prix, il aurait procédé à des bouturages et augmenté les superficies. Comme le temps de maturation est de trois ans, on aurait dû voir dès 2006 une augmentation de production, ce qui n'est pas le cas. L'explication de ce désintérêt touche à plusieurs variables : (i) les jeunes ne paraissent plus intéressés à participer à cette culture. Ils abandonnent la ferme et partent à l'étranger. Parallèlement, l'âge moyen des chefs d'exploitation va en augmentant, 53 ans, selon un sondage récent effectué auprès des exploitations de vanille, ce qui tend à restreindre la disponibilité pour tester de nouvelles manières de faire et pour investir, (ii) les terres sont épuisées; (iii) certaines fermes qui étaient exploitées sous des régimes de métayage et de fermage ont été rachetées et l'usage a changé, notamment pour satisfaire la demande de terrain pour construire des maisons.

Il paraît évident que si les Comores veulent éviter de suivre le chemin de la Réunion, qui est devenu un producteur de niche, de moins de 10 tonnes par an, -de même que la Polynésie française, Tonga et le Mexique-, il est indispensable d'attirer de nouveaux producteurs, de stimuler de nouvelles plantations et d'ajouter de la valeur au produit par des certifications (origine organique, commerce équitable) qui permettent d'accroître la valeur marchande du produit ou encore de développer de nouvelles transformations du produit de base ainsi que de développer un label spécifique Vanille des Comores.

Dans le passé, les efforts pour soutenir le secteur ont visé tour à tour chacun des groupes d'intervenants. Ce modèle d'intervention, basé sur les différents groupes dans la chaîne de valeurs, paraît aujourd'hui dépassé. Les producteurs diminuent mais aussi le nombre de firmes d'exportation et il n'y a pas de nouveaux venus. On note aussi un manque d'innovations dans la mise au point de nouveaux produits qui permettraient d'accroître la valeur ajoutée. L'innovation et la compétitivité des exportateurs a été paralysée par les contrôles administratifs concernant les prix planchers des gousses, fraîches et séchées. Un tel cadre a pu fonctionner pendant les années du Cartel Univanille quand les prix et la demande étaient fixés en avance de la récolte. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas et il est impossible de prédire six mois à l'avance les prix mondiaux, d'où le risque d'erreurs importantes de la part des autorités gouvernementales. En outre, le système de prix contrôlés va à l'encontre de la recherche de qualité, tant au niveau du producteur que du préparateur, réduit pour eux le risque et conduit à des inefficiences chez le préparateur, et diminue la pression sur les producteurs et les préparateurs pour former de groupes solides, qui entreront dans une dynamique positive avec les exportateurs.

Un nouveau business modèle doit être développé pour promouvoir la production et favoriser l'entrée de nouveaux producteurs. La mission du CI est d'avis que le point d'entrée est la professionnalisation des préparateurs et de les utiliser pour promouvoir et attirer des agriculteurs à entrer dans le cycle de la production de vanille. Il faudrait aussi réfléchir comment valoriser l'image de l'agriculteur, -en particulier du producteur de vanille- auprès des jeunes, leur donner des possibilités de formation, distinguer les meilleurs producteurs (concours agricoles)...etc...

8.2.2 Les huiles essentielles. La production de Ylang Ylang augmente en réponse à une demande forte et soutenue. Les projections de la demande pour les prochaines années sont favorables. L'industrie est très structurée : on distingue les producteurs, les distillateurs qui possèdent ou louent un alambic, les collecteurs (des huiles) et les exportateurs. En ce qui concerne les producteurs, on peut distinguer deux groupes : (i) ceux qui possèdent une exploitation d'un à trois hectares plantés en ylang ylang et qui sont aussi engagés dans les opérations de distillation (et donc participent à l'accroissement de la valeur ajoutée) ; (ii) et un second groupe, formé par de petits producteurs possédant moins d'un hectare, souvent aussi situés dans des milieux moins favorables et dont l'activité principale est de vendre les fleurs. La superficie totale de vergers plantés en ylang ylang serait de 1.500 à 2.000 ha (estimation faite en fonction de l'huile produite, à raison de 30kg/ha) contre 2400 ha en 1990. Ceci est cohérent avec une légère diminution de la production sur une longue période.

La caractéristique de l'économie de la production des huiles essentielles d'ylang ylang est le grand nombre de petites distilleries. Une enquête faite à Anjouan en 2006 a identifié 425 distillateurs et 449 alambics, chacun effectuant 6 à 7 distillation par mois pendant la période de production des fleurs. Le secteur est dynamique : on note que des jeunes gens choisissent la profession, que la capacité productive des arbres a été maintenue et que l'efficacité de la distillation a augmenté. La plupart des alambics sont en acier galvanisés. Les audits effectués semblent indiquer que les alambics en acier galvanisés sont légèrement moins efficace que les autres alambics et diminuent la quantité des fractions supérieures. Il y a une seule association regroupant les producteurs et les distillateurs, ce qui paraît un choix judicieux car la plupart des opérateurs assument les deux rôles.

Pour maintenir les avantages acquis et sa compétitivité, l'industrie devra trouver une solution à deux problèmes : (i) la diminution de la qualité du produit et (ii) l'utilisation du bois comme combustible pour la distillation ainsi que la disponibilité d'eau pour ce processus.

8.2.2.1 Menaces sur la qualité du produit.

Les Comores ont longtemps utilisé un système de classification de la qualité des huiles essentielles produites par distillation, basée sur cinq qualités réparties dans les proportions suivantes :

- Extra-supérieure : 18 à 24%
- Extra : 10 à 16%
- Première : 10 à 16%
- Deuxième : 7 à 10%
- Troisième : 50 à 65

La majorité des exportations est à présent classifiée en deux catégories : la haute qualité sous la dénomination d'Extra et la qualité basse, appelée Troisième, qui comprend les anciennes catégories des deuxième et troisième fraction. Cette nouvelle classification est contraire à la stratégie proposée de différenciation avec Madagascar (qui utilise un système basé sur trois fractions) et elle n'est pas dans l'intérêt de l'industrie comorienne. En outre, on note déjà de nombreux abus car il est facile de manipuler la qualité du produit pour augmenter la proportion de la qualité Extra en chauffant la qualité basse pour augmenter la densité de manière à correspondre aux spécifications technique de la qualité supérieure. Il y a certes une perte de poids mais la différence de prix entre les deux qualités (€28/kg contre €80/kg) fait que la manipulation est hautement profitable. Alors que les deux qualités devraient être dans une proportion d'un tiers/deux tiers, la proportion vendue sur le marché est actuellement de 50% pour chaque qualité. Certes la densité correspond bien à la qualité supérieure mais le profil de l'arôme et la composition chimique est différente.

Ce processus est frauduleux mais toléré actuellement dans les conditions actuelles du marché. Lorsque les conditions de l'offre et de la demande seront plus normales, il y a un risque que le marché se tourne vers d'autres sources. Les pratiques actuelles ont le potentiel d'inciter la recherche d'autres sources d'approvisionnement et de tester des substituts. L'industrie comorienne devrait faire un effort pour contrôler les quantités et la qualité.

Il semble que les distillateurs continuent à produire les mêmes fractions. La manipulation serait le fait des collecteurs ou des exportateurs, ou des deux travaillant en connivence. Une solution serait d'éliminer les collecteurs et de renforcer le lien entre distillateurs et exportateurs qui partagent le même intérêt pour maximiser la valeur du produit dans le long terme. Dans tous les cas, il faudra augmenter la traçabilité et l'obligation de rendre des comptes.

8.2.2.2 Le coût réel du combustible. L'utilisation du bois de chauffe pour les opérations de distillation n'est pas soutenable vu l'ampleur de la déforestation et l'érosion des terres dénudées qui s'en suit. Chaque distillation utilise environ 5 m³ de bois et produit 2,8kg d'huile, soit 2 m³/kg d'huile. Avec une production d'environ 60 tonnes d'huile, la consommation de bois est d'environ de 120.000m³/an. Si on y ajoute les 55.000 m³ nécessaires pour les usages domestiques de la population anjouanaise, la consommation de bois de chauffe est de l'ordre de 175m³/an alors la production des forêts d'Anjouan est estimée à 98.000 m³/an, soit un déficit de 77.000m³/an.

Sans un programme intensif de reforestation, l'utilisation du bois de chauffe pour la distillation n'est pas soutenable à moyen terme. Or il n'y a pas de programmes de reboisement. Quand aux distillateurs, ils ne perçoivent pas le problème car le prix du bois n'a pas augmenté de manière drastique. En d'autres termes, le prix véritable du bois n'est pas payé et la ressource est en cours d'épuisement, avec des conséquences négatives très importantes pour la fertilité des sols et les équilibres écologiques. Dans le court terme, il serait possible de réduire la quantité de bois consommée en introduisant des fourneaux plus efficaces mais dans le moyen et long terme, il faudra passer à l'utilisation de combustibles fossiles, soit le gaz ou le kérosène. Il est probable que le kérosène soit l'option retenue. Toutefois, le niveau de taxation de cette source d'énergie est élevé. Il faudra étudier quel serait l'impact sur les marges bénéficiaires de l'emploi de kérosène ou encore, s'il est possible de répercuter le surcoût sur le produit final. Entre temps, la mise au point de fourneaux plus efficaces doit être étudiée.

La disponibilité d'eau en saison sèche est un autre problème aigu car un courant d'eau froide continu est essentiel pour opérer le condensateur. Si la quantité d'eau est insuffisante ou si la température est trop élevée (en raison de l'utilisation d'eau recyclée), les rendements diminuent. Lors de l'enquête de 2006 à Anjouan, la disponibilité de l'eau a été indiquée comme la contrainte principale à la distillation des huiles essentielles d'ylang ylang.

8.2.3 Le girofle.

Le secteur du clou de girofle continue à se développer, grâce à des prix soutenus sur le marché international. La production des Comores a augmenté de manière significative pendant les 10 dernières années et atteint à présent 3.000 tonnes. Les clous de girofle sont récoltés sur l'arbre et séchés. Il s'agit d'un processus très simple, semblable dans tous les pays producteurs. La récolte est toutefois difficile car il faut monter dans les arbres ou utiliser des échelles. Souvent des branches sont cassées, ce qui a des conséquences sur les rendements de l'année suivante et une porte ouverte aux maladies.

Le secteur n'est pas organisé comme ceux de la vanille et de l'ylang ylang. Il y a toutefois une association des producteurs à Anjouan et une association des producteurs et exportateurs à Mohéli. Tous les deux sont membres de la Maison des Epices. Peu de soutien a été apporté au secteur par la coopération internationale.

La croissance du secteur contraste avec celle de la vanille et il est difficile d'expliquer pourquoi car les revenus générés ne sont pas très élevés. En fait, quelques fois les prix obtenus par le fermier sont même franchement bas. Une explication est peut être que les conditions socio-économiques sont très différentes entre l'île de la Grande Comore et les îles d'Anjouan et de Mohéli. Ces dernières ne bénéficient pas de la manne des transferts de fonds des migrants. Or la population rurale doit avoir des activités lucratives pour pouvoir faire face aux dépenses monétaires, ce qui n'est pas le cas pour la Grande Comore où il existe une alternative.

Il n'est toutefois pas recommandé de promouvoir une augmentation de la production, vu les incertitudes sur les futures orientations de l'offre et de la demande mondiale. Les services de l'agriculture devraient soutenir la sécurité et la compétitivité des plantations actuelles en veillant à la qualité du produit et au développement du marché.

8.3 Le cadre institutionnel.

La production, la transformation et le conditionnement des produits sont sous la responsabilité du Ministère de l'Agriculture tandis que le marketing des exportations et le développement des marchés sont placés sous le Direction du Commerce du Ministère de l'Economie. Quant au GIE la Maison des Epices, c'est l'apex du secteur ; il regroupe les différentes associations de producteurs, de transformateurs et d'exportateurs.

La capacité des services gouvernementaux à donner un soutien à la production et à l'exportation est limitée par les ressources financières et techniques très faibles dont ils disposent. L'aide apportée au secteur est le plus souvent financée par les partenaires au développement. L'Union Européenne est le donateur principal pour le secteur. Cette assistance est donnée à travers la Maison des Epices et elle devrait se terminer en juillet 2007. Il restera toutefois des fonds pour financer les activités de terrain jusqu'à la fin de l'année.

Maison des Epices. Le groupement d'intérêt économique (GIE) Maison des Epices regroupe la plupart des opérateurs du secteur privé concernés par les produits ci-dessus. Il a servi une fonction utile pour canaliser les fonds des partenaires au développement, éliminant le besoin de différents projets et pour jouer le rôle d'une force de pression auprès du Gouvernement. Il n'a toutefois pas eu autant de succès en gérant le développement du secteur et en adressant les questions structurelles. La mission du CI considère qu'une solution serait de promouvoir la participation au GIE, sur une base régulière, des ministères directement concernés – agriculture et Economie- ainsi que d'autres ministères et acteurs sur une base ad hoc suivant les questions discutées. Une telle participation serait de nature à élever le débat et accroître la participation dans la gestion des secteurs plutôt que d'agir comme une force de lobby pour différents intérêts sectoriels.

Le laboratoire financé par l'UE et placé sous la gestion du GIE est une ressource essentielle pour le secteur. C'est un outil indispensable pour exercer un contrôle sur les productions et leur qualité par rapport aux normes internationales, donner des informations analytiques aux exportateurs afin de leur permettre de mieux négocier et pour suivre le développement de nouveaux produits et processus. Cette ressource est toutefois mal utilisée en raison du manque de crédibilité des résultats obtenus, du moins en ce qui concerne les acheteurs internationaux.

La solution serait d'établir un programme de coopération et de renforcement avec une institution similaire européenne, ayant une bonne réputation, afin de former le personnel de recherche du laboratoire, renforcer la gestion du laboratoire, et étalonner les techniques d'analyse et les résultats. Il devrait s'en suivre une reconnaissance par les opérateurs internationaux.

Les standards et labels. Les Comores font partie du groupement régional qualité Bourbon qui regroupe Madagascar et la Réunion. Le label Bourbon est un marketing label important pour la vanille. La production « Bourbon » est totalement dominée aujourd'hui par les producteurs de Madagascar qui ont la capacité de répondre à eux seuls à la demande internationale. Il est dès lors essentiel pour les Comores, en terme de marketing, de se différencier de Madagascar afin de sécuriser sa propre demande et ses prix. Les Comores doivent établir un label spécifique d'origine, -Comores- basé sur la qualité du produit (y compris les certifications du produits) et sur la qualité du business (Good Manufacturing Practices (GMP), ISO 9000 (Quality management), etc...). Cette combinaison pourrait permettre d'établir une différenciation effective avec Madagascar et de soutenir l'établissement et la reconnaissance par le marché d'un produit spécifiquement Comorien et de haute qualité. Un tel produit commanderait un premium.

Le crédit. D'une manière générale, l'accès au crédit est un problème et en particulier l'accès à un capital d'exploitation pour financer la rénovation des vanilleries. Les plantations de vanille sont pérennes, avec une première récolte vers la troisième ou cinquième année, quelques fois plus tardivement. La viabilité financière de nouvelles plantations financées par des prêts bancaires est incertaine et les risques (pestes et maladies, volatilité des prix, etc...) sont élevées. La stratégie des opérations de micro-crédit qui consiste à considérer que les emprunteurs (qui demandent un prêt pour financer de nouveaux plants) doivent montrer qu'ils ont d'autres ressources pour effectuer les paiements pendant que les jeunes plants se développent paraît acceptable à la mission du CI. En revanche, des recommandations sont faites pour l'établissement d'une facilité de crédit pour acheter des équipements, y compris des investissements pour le traitement et le conditionnement de la vanille, de l'Ylang Ylang et des clous de girofles, ce qui permettra à terme de professionnaliser les filières.

8.4 Recommandations

1. Une politique de réduction de la pauvreté doit accorder une haute priorité aux producteurs des cultures de rente. Dans le court/moyen terme, c'est un secteur stratégique en raison du nombre important de petits producteurs pauvres actifs dans le secteur. Il existe toutefois un danger, notamment pour la vanille, que la tendance à une raréfaction des parts de marché ne continue. Il est essentiel de comprendre ce phénomène et de modérer des politiques pour contrer cette évolution ;
2. Constituer un groupe de travail -Commerce, Agriculture et GIE de la maison des épices- et lancer une enquête auprès des producteurs et de la profession pour comprendre les motivations de la désaffection pour cette culture ;
3. Entreprendre des actions de différenciation vis-à-vis de Madagascar, tant pour la vanille que les huiles essentielles, ce qui permettra d'augmenter les prix et de consolider les parts de marché. Il s'agit notamment de la labellisation, de processus de certification, de recherche pour augmenter la qualité des produits et les rendements
4. Libéralisation du marché de la vanille et de la profession (producteurs, préparateurs et exportateurs)
5. Développer une capacité de certification en utilisant le laboratoire existant, en association avec un institut européen. Les produits certifiés devraient pouvoir se vendre plus chers ;
6. Réinstaurer la classification de l'huile essentielle d'ylang ylang en cinq fractions et contrôle des pratiques frauduleuses qui consistent à augmenter la densité des qualités inférieures ;
7. Prendre des mesures pour inciter les distillateurs des huiles essentielles à investir dans des alambics utilisant des combustibles fossiles, ce qui diminuera les phénomènes de déforestation sur l'île d'Anjouan.

Chapitre 9 Diversification et nouvelles opportunités

Ce chapitre permettra de faire le point sur des secteurs dont les avantages comparatifs n'ont pas été réalisés. Il s'agit du tourisme dont le potentiel est très grand, de la pêche qui s'est transformée pendant ces 20 dernières années et pourrait à présent développer un secteur d'exportation et finalement le développement de niches dans le secteur de l'agriculture.

9.1 Tourisme, une priorité élevée pour le développement

L'Union des Comores dispose d'un patrimoine touristique extrêmement riche et varié. Outre des sites exceptionnels tels que le volcan Karthala qui dispose du plus grand cratère du monde et une flore et faune dont certains éléments sont uniques, comme le Cœlacanthe, poisson remontant à plus de 65 millions d'années, il y a aussi sur chacune des îles des plages de sable fin très variées, situées dans un environnement tropical particulièrement attractif. Enfin, les Comores disposent d'atouts exceptionnels en tant que carrefour de civilisations qui permet un brassage culturel extrêmement riche qui s'exprime notamment dans la culture et la gastronomie et qui constitue également une ressource touristique très importante.

En dépit d'atouts remarquables, le développement touristique des Comores n'a pas suivi une trajectoire semblable à celle des pays de l'Océan Indien. Alors que les flux touristiques vers les îles voisines ont plus que doublé en quinze ans, passant de 844.000 arrivées en 1990 à 1.894.000 en 2005, ces derniers ont régressé aux Comores. Le pays n'a pas pu exploiter les avantages comparatifs qu'il possède pour développer une industrie touristique qui pourrait être le moteur du développement du pays.

Cette première section consacrée au tourisme est organisée de la manière suivante. On commencera par examiner la demande et l'offre touristique (sections 9.1.1 et 9.1.2), suivi du cadre institutionnel et de la place du tourisme dans la SCRP (section 9.1.4) et des obstacles au développement touristique (section 9.1.5). Ensuite, la section 9.1.6 donnera la feuille de route pour développer une politique commerciale pour le tourisme. Les questions de tourisme et lutte contre la pauvreté seront abordées à la section 9.1.7. Finalement, les sections 9.1.8 et 9 donneront un aperçu du cadre institutionnel préconisé.

9.1.1 La demande touristique

Les statistiques officielles de la demande touristique aux Comores indiquent pour 2005 des entrées de 19.551 visiteurs, soit une nette amélioration (+37%) par rapport à 2003. Ce chiffre est toutefois très inférieur au pic de 27.474 arrivées enregistrées en 1998. Aujourd'hui, la clientèle touristique provient pour près de 50% de la France métropolitaine. Presque aussi importante est le tourisme de proximité : 40% des arrivées touristiques en 2005 proviennent des îles de la Réunion, Mayotte et Madagascar. La progression est particulièrement forte pour les touristes provenant de la Réunion, avec un doublement des entrées entre 2000 et 2005. L'île Maurice ne participe pas à ce mouvement, avec moins de 1% des arrivées touristiques en 2005.

Encadré 9.1 La notion de touriste selon OMT

D'après, les normes de l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT), les arrivées touristiques sont basées essentiellement sur la durée du séjour (au minimum 24h et au maximum un an), et non sur les motivations qui peuvent être les loisirs et les vacances, les visites à des parents et amis ou des voyages d'affaires, de congrès et de rencontres officielles. Dans ces conditions, les visiteurs non-résidents permanents, même s'ils sont des nationaux ou des bi-nationaux, doivent être inclus dans les statistiques du tourisme lorsque le but de leur voyage est de rendre visite à des parents ou amis.

Tableau 9.1 Origine des arrivées touristiques et motivation

Année	Total Arrivées (1)	France	% de (1)	Afrique du Sud	% de (1)	Iles Océan Indien	% de (1)	Tourisme familial personnel	% de (1)
1995	22 838					
1998	27 474					
2000	23 893	5836	24,4	9146	38,2	5063	21,1	7753	32,4
2001	19 356	5825	30,1	1849	9,5	7866	40,6	7051	36,4
2002	18 702	8715	46,5	38		6774	36,2	9472	50,6
2003	14 229	7883	55,4	71		4344	30,5	10698	75,2
2004	17 603	9460	53,7	nc		5780	32,8	11311	64,2
2005	19 551	9133	46,7	nc		7800	39,8	12661	64,7

Source : Direction Nationale du Tourisme et de l'Hôtellerie et calculs de la mission

Depuis 2002, les touristes sud africains ont pratiquement disparu alors qu'ils représentaient 38% du total des arrivées touristiques en 2000, à l'époque de la liaison directe Moroni-Johannesburg par Emirates. Les flux touristiques en provenance des autres régions du monde sont très faibles puisque les autres pays d'Europe en dehors de la France ne représentent que 2,5% du total en 2005. L'Asie et les Amériques représentent respectivement 1,2% et 1,0%.

A présent, la clientèle touristique à but familial et personnel est dominante. Il s'agit du segment le plus important qui connaît une croissance forte et stable. Près de 65% des arrivées touristiques totales en 2005. Il s'agit pour l'essentiel de visiteurs d'origine comorienne, résidant en France, à Mayotte et à la Réunion. Par contre, la clientèle de loisir et de détente a fortement décliné et en 2005, elle ne représentait plus que 13,6% du total des arrivées touristiques internationales contre 54,7% en 2000. On assiste donc à une régression considérable de la clientèle qui séjourne dans le cadre de forfaits touristiques achetés auprès de tours opérateurs internationaux et qui représente un apport en devises et en rentrées fiscales et douanières importantes. La clientèle d'affaire connaît une forte progression de près de 50% entre 2000 et 2005. Cependant, cette clientèle est irrégulière et fluctue en fonction du climat économique et de la stabilité politique.

9.1.2 L'offre touristique

L'hébergement hôtelier. L'offre d'hébergement hôtelier est normalement de plus de 400 chambres, soit 820 lits. Cependant, du fait de la fermeture de l'hôtel Galawa, cette offre d'hébergement hôtelier est réduite de moitié. Aujourd'hui, l'ensemble des trois îles compte moins de 200 chambres, avec un seul hôtel de plus de 50 chambres, le Moroni. Cette capacité hôtelière ne comprend pas d'unité de standard international 4 et 5 étoiles. Malgré cette faiblesse des capacités d'hébergement, les coefficients d'occupation sont relativement faibles, de l'ordre de 50%. Dans la situation actuelle, l'offre est suffisante mais elle ne pourrait pas répondre à une augmentation soutenue de la demande

Les produits touristiques. L'offre de produits touristiques est actuellement assurée par une dizaine de réceptifs locaux, principalement localisés à Moroni. Les produits proposés sont axés sur quatre domaines principaux : (i) les randonnées pédestres avec des circuits d'une journée et d'une demi journée, notamment sur l'île de la Grande Comores (tarif de 25€ à 35€) ; la découverte du volcan Khartala avec randonnée de deux jours et une nuit en bivouac (80€) ; (ii) la découverte du parc marin à Mohéli (15€ à 50€) ; (iii) les sites culturels et la visite des monuments et anciens palais des sultans à Anjouan et à la Grande Comores (15€) ; et (iv) le balnéaire et la plongée à Itsandra (30€ à 50€).

L'ensemble de ces réceptifs locaux permet de disposer de produits de qualité, avec de petites capacités d'accueil pour chaque entreprise. Le parc de véhicules peut être estimé à près de 10

minibus et 4x4, ce qui représente une capacité d'ensemble de l'ordre d'une centaine de clients par jour (tarif de location par jour de véhicule avec chauffeur : 30€ à 50€).

Le transport aérien. Le trafic aérien international est assuré par cinq compagnies -Yemenia, Kenya Airways, Air Tanzania, Air Madagascar et Air Austral-. Elles disposent de capacités suffisantes pour répondre à la demande. Elles alignent une capacité totale hebdomadaire de 1650 sièges en basse saison et de plus de 2600 sièges en haute saison. Les capacités offertes répondent globalement à une demande qui ne correspond pas, sauf exception, à une clientèle touristique de loisirs et de détente. En 2006, la compagnie Yéménia a assuré près de la moitié du trafic aérien international avec 49,1% des passagers. Yemenia occupe actuellement une place privilégiée en tant que transporteur long courrier des Comores sur le Moyen Orient et l'Europe car elle propose, via Saana, des prix compétitifs sur Paris; est capable d'augmenter fortement son offre de sièges pendant la haute saison et assure l'essentiel du transport des communautés comoriennes résidant en France.

Les Comores n'ont plus de liaison directe avec Johannesburg qui est le principal « hub » aérien du continent, avec de nombreuses connections vers tous les grands marchés émetteurs. Le résultat est qu'elles ne mettent pas à profit leur relative proximité de l'Afrique du Sud, qui est le plus grand marché émetteur de touristes en Afrique, et qui est situé à moins de trois heures de vol.

9.1.3 Le poids du secteur touristique dans l'économie

L'emploi touristique est très faible, vu le petit nombre de structures touristiques. L'ensemble des emplois peut être estimé, à ce jour, à environ 500 emplois directs pour l'ensemble du secteur (Hôtels, autres hébergements et éco-tourisme, restaurants, agences de voyages et réceptifs locaux, compagnies aériennes et administration du tourisme). En 2007, le principal employeur touristique est l'hôtel Le Moroni avec 90 employés permanents. En tenant compte des effets multiplicateurs⁵⁴ et en utilisant un ratio d'un emploi indirect pour un emploi direct, il y aurait 500 emplois indirects, principalement dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture, et faiblement dans l'artisanat. Il y aurait donc 1.000 emplois, directs et indirects, pour le secteur. Ces chiffres peuvent être comparés avec ceux de l'hôtel Galawa avant sa fermeture qui, à lui seul, assurait 400 emplois permanents.

Les recettes touristiques internationales ont été fortement affectées par la fermeture du Galawa. Après avoir atteint un sommet en 2000 avec 5,0 milliards de FC, les recettes ont chuté à 4,1 milliards de FC en 2001, puis 3,9 milliards en 2002 et seulement 2,9 milliards en 2003. Aujourd'hui on estime que le secteur du tourisme et des voyages représente 6,5 milliards de FC en 2005 soit 4,1% du PIB, en raison de l'importance du tourisme familial.

9.1.4 Le cadre institutionnel du tourisme

9.1.4.1 La Direction du tourisme. Conformément au système administratif fédéral du pays, il existe des services administratifs chargés du tourisme au niveau de l'Union et des Gouvernements de chacune des îles autonomes. Il n'y a pas de Ministère du Tourisme mais une Direction Nationale du Tourisme et de l'Hôtellerie au sein du Ministère des Transports. Cette structure se retrouve au niveau de chacune des îles autonomes. Au niveau des îles, les Directions du Tourisme sont composées d'un directeur et d'une équipe qui varie de quatre (Mohéli) à vingt deux personnes (Grande Comore).

La Direction du Tourisme et de l'hôtellerie de l'Union est organisée en quatre services :

- Le service de la Promotion et de la Formation, dirigée par la Directrice Adjointe du Tourisme
- Le service de la Planification et des Statistiques

⁵⁴ En Europe et en Asie, on utilise habituellement des ratio de 2 ou 3.

- Le service de l'Inspection et de la Réglementation des hôtels
- Le Comptoir d'Informations Touristiques, qui est rattaché au service de la promotion touristique.

Une répartition des compétences est organisée entre l'Union et les îles. La conception de la politique touristique est du ressort de l'Union tandis que l'exécution devrait être assurée par chacune des îles autonome. Ce schéma organisationnel, faute de moyens financiers et humains suffisants, n'est toutefois pas opérationnel, surtout au niveau des îles. La Direction Nationale du Tourisme et de l'Hôtellerie avec huit agents en fonction effectue un travail remarquable de structuration de l'offre, avec notamment des brigades de contrôle des établissements touristiques et un service statistique performant. Cependant, la Direction nationale ne dispose pas des moyens pour mettre en œuvre les actions indispensables de promotion touristique afin de permettre un réel démarrage des investissements de modernisation et de croissance de l'offre d'hébergements et de restauration.

Au niveau des îles, les Directions du Tourisme sont composées d'un directeur et d'une équipe de quatre personnes (Mohéli) à vingt deux personnes (Grande Comore). Faute de moyens financiers et techniques⁵⁵, ces services ne sont pas opérationnels en dehors de l'établissement des statistiques de fréquentation.

9.1.4.2 L'offre de formation technique professionnelle. Les Comores disposent depuis 1995 d'un IUT avec un département tourisme. Ce département forme des promotions de 40 étudiants pour deux années d'études spécialisées sur le tourisme. Cette formation, de bon niveau, permet de répondre aux besoins de formation des cadres des entreprises et de l'administration. En revanche, les Comores ne disposent pas d'une école hôtelière. Toutefois, les autorités de Ngazidja ont mis en place un centre de formation aux métiers de l'hôtellerie et de la restauration. Il existe aussi une structure privée, l'Ecole Supérieure de Technologie qui propose quelques formations en hôtellerie. Elles pourraient être développées.

9.1.4.3 Le tourisme dans la stratégie nationale de développement. Le tourisme est considéré dans la SCRP comme un des moyens de combler « l'insuffisance de l'agriculture » pour « réaliser une croissance forte pour réduire la pauvreté ». C'est la raison pour laquelle une stratégie du tourisme a été élaborée. Elle met l'accent sur la capacité du secteur à créer des emplois directs tout en « offrant aussi un potentiel significatif de création d'emplois indirects, soit par des activités connexes au tourisme, soit dans le secteur agroalimentaire et de l'artisanat ». La stratégie propose la mise en place d'un Programme d'Appui au développement touristique comprenant 6 objectifs principaux et 24 interventions spécifiques, pour un coût total estimé à 3,7 milliards de FC (7,4 millions d'euros) sur trois années, de 2006 à 2009.

Le diagnostic du secteur fait par la mission du CI constate l'extrême difficulté à mettre en œuvre ce programme, qui d'ailleurs n'a pas été réalisé pour la première année 2006-2007. En fait, il existe une disproportion considérable entre les capacités existantes et ce programme très ambitieux de la Stratégie du Tourisme. Compte tenu de la carence de l'offre d'hébergement touristique et du niveau très faible des capacités aériennes, la projection d'accroissement des visiteurs, grâce à des actions de marketing, de 50.000 touristes en 2006-2007, puis de 33.000 en 2008 et de 40.000 en 2009 paraît irréaliste alors que les arrivées en 2005 ont été seulement de 19.000. Il en est de même pour les objectifs en matière d'hébergement qui projettent une augmentation de 900 chambres sur la période, ce qui équivaut à plus qu'un quadruplement de la capacité actuelle en trois ans.

⁵⁵ par exemple à Mohéli, le Directeur du Tourisme ne dispose pas d'un ordinateur avec accès Internet, ni d'un véhicule

9.1.5 Les obstacles au développement touristique de l'archipel

Le développement touristique des Comores est confronté à des obstacles importants qui nuisent à la croissance du secteur. Certains de ces obstacles sont transversaux et affectent l'ensemble de la politique de développement tandis que d'autres contraintes sont propres au secteur touristique.

9.1.5.1 L'insuffisance des infrastructures touristiques existantes. L'un des obstacles immédiats et principaux au développement touristique réside dans l'absence ou l'insuffisance des infrastructures hôtelières. Sur l'ensemble de l'archipel, aujourd'hui, il n'existe plus un seul établissement de classe internationale, de grande taille, destiné à une clientèle intéressée par un séjour balnéaire de qualité.

Quant à Mohéli, dont le patrimoine naturel est exceptionnel, avec notamment les îlets du parc marin, les capacités d'hébergement y sont des plus réduites. L'hôtel principal, le Laka Lodge, comprend 13 bungalows tandis que le relais de Singani dispose seulement de 10 chambres. Ce dispositif est complété par les 17 bungalows, répartis sur cinq villages, construits avec l'aide du projet d'éco-tourisme soutenu par l'UE. En dépit des richesses naturelles de Mohéli, la fréquentation touristique stagne à un niveau extrêmement bas, de l'ordre de 300 à 500 touristes internationaux par an (317 en 2005).

9.1.5.2 La faiblesse de l'investissement national et étranger. Les investissements dans le secteur touristique présentent une spécificité par rapport aux autres secteurs productifs. En effet, le tourisme, et plus particulièrement l'hôtellerie, s'apparente à la fois à une industrie lourde, nécessitant des immobilisations très importantes sur une longue période et à une industrie de main d'œuvre, dont le niveau de formation doit progressivement s'accroître pour rester compétitive. Une forte participation de capitaux étrangers est habituelle dans ce secteur. L'investissement est sensible à différents facteurs qui ont été explorés aux chapitres IV et VI. Nous reprendrons certains d'entre eux, quand cela est approprié, pour illustrer la situation particulière du secteur.

L'insuffisance de la protection juridique. Deux exemples récents de projets de rénovation et d'aménagement touristique montrent la nécessité de renforcer le cadre institutionnel et juridique des investissements afin d'assurer la protection de toutes les parties.

Encadré 9.2. L'attribution de la nouvelle concession de l'hôtel Royal Itsandra

Cet établissement, situé à l'entrée nord de Moroni dispose d'une plage privée et se situe dans la catégorie ¾ étoiles. Propriété de l'Etat, il était géré jusqu'en avril 2007 par la société qui exploite Le Moroni.

L'arrivée au Comores, il y a dix mois, d'un représentant d'investisseurs koweïtiens, porteurs de projets de développement touristiques très importants, a conduit les autorités à rompre unilatéralement le contrat de bail signé avec le gérant de l'hôtel Itsandra pour pouvoir confier la gestion à la société Comoro Gulf Holding formée par un groupe d'investisseurs koweïtiens. Le contrat avec la Comoro Gulf Holding a été signé en mai 2007. Le nouveau gestionnaire s'est engagé à accroître les capacités et les standards de l'hôtels Itsandra en ajoutant un bâtiment de 50 chambres de niveau 4 étoiles ainsi que 25 bungalows pour un investissement prévu de 15 millions de dollars.

La nouvelle concession est de 40 ans renouvelable et comprend des facilités importantes dont (i) une franchise de paiement de loyer de 2 ans et (ii) une exonération de droit douane de 5 ans. Les garanties apportés par le repreneur, quant au respect d'un échéancier concernant l'investissement annoncé ne sont pas connues de la mission du CI, de même que la date et la programmation des travaux. Au mois de novembre 2007, les travaux de réhabilitation et d'extension sont en cours.

Ce type d'investissement peut constituer un enjeu majeur pour le développement touristique de l'archipel puisqu'il permettra d'accroître quantitativement l'offre hôtelière de 40% et de proposer qualitativement un nouveau produit 4 étoiles. Cependant, le critère de transparence dans l'attribution des concessions doit pouvoir être assuré, sans quoi il n'y a pas de véritable protection juridique des affaires et cette situation peut devenir un obstacle majeur à de futurs investissements. Toute modification des conditions d'exploitation des entreprises touristiques devrait être réalisée dans un cadre juridique précis. Par ailleurs, des garanties de réalisation des investissements, assorties d'un calendrier de réalisation des travaux, sont habituelles pour de telles opérations. Il n'a pas été possible de prendre connaissance du contenu du nouvel accord mais il semble qu'il y a des incertitudes sur le niveau et la qualité des garanties.

Encadré 9.3 L'attribution de concession pour la réouverture de l'hôtel Galawa.

L'hôtel Galawa Beach construit en 1989 est la propriété de l'Etat. Il a été géré par la chaîne hôtelière Sud Africaine SUN. Pendant plus de dix ans, cet hôtel a été l'établissement phare des Comores. Il est à l'origine d'une période de croissance soutenue du secteur touristique. Cependant, cet établissement n'a pas poursuivi ses activités à la suite de l'arrêt de la desserte de Johannesburg depuis Moroni par la compagnie Emirates.

Aujourd'hui, l'hôtel est fermé et nécessite des travaux très importants. Face à cette situation plusieurs tentatives de reprises ont échoué, notamment celle du groupe sud africain « Blue Turtle ». La mission du CI a été informée qu'un accord a été signé le 7 juin 2007 pour une concession de 25 ans avec un loyer annuel de 250.000 \$, révisable tous les trois ans. Le nouvel opérateur, « Corail » qui est également une société sud africaine du Groupe Tower Bridge Development avait prévu un investissement de 27 millions de dollars portant sur la rénovation de 182 chambres et une extension de 79 chambres sur le site du centre de loisir nautique Mahudja, adjacent à l'hôtel.

Le 11 septembre 2007, un nouvel accord a toutefois été signé avec Dubaï World, pour la reconstruction et l'extension du Galawa pour un montant de 70 millions \$. Il ne s'agit plus d'une concession mais d'une pleine propriété, avec une participation de l'Union des Comores. L'investisseur a l'intention de reconstruire Le Galawa, et d'y adjoindre des villas, un établissement thermal et un centre nautique avec un club de bateau et un centre de plongée.

Dans cet exemple, l'impact économique attendu est aussi considérable avec un doublement des capacités d'hébergement hôtelier de l'Union. Dès lors, c'est un enjeu essentiel de pouvoir évaluer les avantages procurés par différents repreneurs potentiels en utilisant des procédures d'appel d'offre. En mettant en compétition les investisseurs, l'appel d'offre assure tout à la fois transparence et donne l'opportunité aux pouvoirs publics de comparer et de choisir la meilleure proposition, tant technique que financière. Ce type de procédure n'a toutefois pas été utilisé.

Ces deux exemples montrent les difficultés concrètes auxquelles se heurtent les autorités comoriennes qui n'ont pas toujours les moyens de faire procéder aux vérifications et aux audits internationaux, qui seraient indispensables avant de s'engager dans la signature d'accords dans un cadre juridique pérenne.

Le coût excessif du crédit. Les conditions de prêts bancaires sont difficilement compatibles avec la rentabilité prévisionnelle des investissements touristiques. Les taux d'intérêt se situent entre 11% et 14% pour une période maximum de 7 ans, avec un apport personnel de 30%. De plus, les prêts supportent des frais de dossier équivalents à 1% de la somme empruntée, auxquels s'ajoutent les assurances de 0,38% de l'emprunt. En outre, il y a une taxe de 8% sur le montant des intérêts payés chaque année. Selon les interlocuteurs rencontrés pendant la mission du CI, la plupart des projets d'investissement hôtelier ne peuvent satisfaire aux conditions de rentabilité exigées par les institutions financières. Seuls les investissements très largement autofinancés peuvent être envisagés.

Une rentabilité menacée. Les tarifs de l'électricité payés par les établissements touristiques sont particulièrement élevés. Par exemple, dans le cas de l'hôtel les Arcades, le coût moyen de l'électricité par chambre occupée atteint les 3.000 FC alors que le prix de la nuitée est de 12.000 FC. Quant à l'eau, elle représenterait par chambre le tiers du prix de l'électricité. La taxe de séjour est de 1.000 FC par nuitée et par personne dans les hôtels. Ce montant se situe dans la moyenne supérieure des taxes de séjour prélevées dans beaucoup de pays en développement (de l'ordre de 1€ à 2€ par chambre). Dans le cas des petits hôtels aux Comores, cette taxe peut correspondre à environ 10% des recettes d'hébergement. En outre, l'hôtelier doit aussi s'acquitter de la Taxe sur le Chiffre d'Affaire (TCA). Cette taxe au taux de 5% porte sur l'ensemble du chiffre d'affaire et s'ajoute à la taxe de séjour. Pour certains établissements hôteliers, les différentes taxes additionnées aux coûts de l'électricité et de l'eau peuvent atteindre un pourcentage élevé du chiffre d'affaire, de l'ordre de 40% jusqu'à 50%⁵⁶.

9.1.5.3 L'isolation relative de l'archipel. Tous les vols de l'Europe vers Moroni comportent des escales avec changement d'appareils et des attentes souvent longues, un facteur qui n'est pas favorable au développement du tourisme de loisir. En outre, les tarifs aériens sont élevés, tant pour les vols intérieurs que régionaux et internationaux.

Les liaisons intérieures, bien que sur de très courtes distances, -un maximum de 70km entre deux îles- sont à la fois chères, peu nombreuses et de faible capacité. Un aller-retour (AR) entre deux îles coûte environ 100€. Il n'existe pas de réduction tarifaire « loisir » et seulement des tarifs réduits de 33% pour les jeunes et les personnes âgées. Les liaisons sont assurées par des appareils de seulement 17 places, ce qui est insuffisant pour des voyages de groupe, traditionnellement de 20 personnes et plus. Les liaisons régionales vers Mayotte et la Réunion, deux marchés émetteurs potentiels sont également peu nombreuses et à tarifs très élevés. Le billet d'avion (AR) au tarif le moins cher, vers Mayotte est à 230€ et vers la Réunion à 495€. Il existe un tarif spécial de découverte de deux îles de l'archipel à 300€ proposé par Comores Aviation. Ce tarif demeure élevé, notamment pour le tourisme des familles métropolitaines résidant à Mayotte. Quant aux liaisons AR avec l'Afrique du Sud, le plus grand marché émetteur d'Afrique, elles débutent à 790€ en transitant par Dar es Salem.

Les liaisons vers l'Europe sont comparativement moins onéreuses, du fait de la politique très compétitive de Yemenia. Selon la grille tarifaire de Yemenia, les tarifs entre Moroni et Paris, AR, débutent à moins de 800€ en basse saison et 850€ en haute saison, ce qui est comparable aux tarifs enregistrés dans le monde sur des distances comparables. En revanche les prix sont plus élevés sur Kenya Airways avec un tarif de départ à 1.120€ et sur Air Austral à 1.276€. Dans l'état actuel du transport aérien, la destination Comores souffre d'un désavantage comparatif par rapport aux destinations concurrentes de l'Océan Indien qui disposent toutes de liaisons directes, ainsi que de tarifs inférieurs avec l'Europe et l'Afrique du Sud.

9.1.6. Propositions de politique commerciale et de développement touristique

Au-delà de mesures ponctuelles, les Comores ont la possibilité de faire du secteur du tourisme un élément catalyseur du développement économique. Dans ce but, la politique doit être à la fois réaliste et ambitieuse : *réaliste* parce que le secteur touristique est embryonnaire et qu'il faut mettre à profit les expériences, souvent négatives, des autres pays pour s'assurer des conditions de durabilité des choix d'investissements publics et privés ; *ambitieuse* parce que les alternatives au développement touristique sont réduites et que le pays dispose d'un potentiel touristique considérable non-exploité. Le Gouvernement devrait engager une réflexion collective avec les opérateurs économiques et la société civile pour formuler une politique solide de développement touristique. Une telle politique devrait :

⁵⁶ par exemple pour une chambre vendue à 12.500 Fc ; le coût de l'électricité peut représenter 3.000 FC, celui de l'eau 1.000 FC, la taxe de séjour 1.000 à 2.000 FC et l'ATC 625 FC soit un total de 6.625 FC correspondant à 53% des recettes totales.

- Affirmer le rôle hautement prioritaire du tourisme dans la stratégie de développement et fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour accroître sa contribution aux recettes d'exportation, capturer la valeur ajoutée, favoriser la création d'emplois et susciter des effets d'entraînement, en amont et en aval, sur les autres secteurs ;
- Articuler une stratégie en matière d'offre (capacité d'accueil) et de demande (promotion touristique)
- Définir un cadre institutionnel pour soutenir et accompagner ces objectifs

9.1.6.1 La contribution potentielle du tourisme. Une comparaison avec les autres destinations de la région montre qu'alors que les Comores reçoivent peu de touristes internationaux, la dépense moyenne par touriste se situe dans la moyenne des autres destinations de la région, en raison sans doute des longs séjours, d'au moins deux mois, des visiteurs d'origine comorienne.

Tableau 9.2 Comparaison des dépenses moyennes par touriste en 2004

Pays	Montant per capita
Union des Comores*	1 161 €
île Maurice	1 186 €
île de la Réunion	1 042 €
Seychelles	1 421 €
Tanzanie	1 312 €

Source : * En 2003, OMT, Tourism Highlights 2006

Dans ces conditions, avec la réouverture en 2009 de l'hôtel le Galawa et avec le projet de rénovation de l'hôtel Itsandra, les capacités d'accueil pourront s'accroître de plus de 100%, ce qui permet d'envisager un doublement des capacités d'accueil. La recette touristique évaluée à 16,5 millions d'euros en 2003 pourrait atteindre dès 2008 les 30 à 35 millions d'euros. En prenant en compte les projets d'extension de l'hôtel le Galawa et de l'hôtel Itsandra, c'est à nouveau environ 50% de capacité supplémentaire qui serait ajouté, soit une prévision de recette de 45 à 50 millions d'euros en 2010.

Tableau 9.3 Scénario d'évolution des recettes touristiques

Années	Evolution
2003	16,5 millions €
2009 (réouverture Galawa)	33,0 millions €
2010 (extension Galawa + Itsandra)	49,5 millions €

Source : Evaluations réalisées à partir des données de la CNUCED et Direction Nationale du Tourisme de l'Union des Comores, 2007

Il faut aussi prendre en considération l'impact des projets d'investissements actuels sur l'économie, -la reconstruction et l'extension du Galawa et de l'Itsandra, la construction d'un village de vacances à proximité du Lac Salé- et futurs de mise en valeur des ressources du littoral.

Tableau 9.4 Montant des investissements programmés (nov. 2007) US dollars

HOTELS	MONTANT
Hôtel Galawa (182 chambres + 79 bungalows)*	70 millions \$
Hôtel Itsandra (72 chambres + 25 bungalows)**	15 millions \$
Hôtel Moroni (56 chambres + 4 suites)***	4,5 millions \$
Village de vacances au Lac Salé	150 millions \$

Source : * Accord signé avec Dubai World, ** Accord signé avec Comoro Golf Holding, ***Estimation sur la base de 50.000€ par chambre et 100.000€ par suite(y-compris parties communes) pour le Moroni

9.1.6.2 La politique commerciale de développement touristique. La politique commerciale et de développement touristique à mettre en place devrait permettre de positionner les Comores en tant que destination touristique internationale. Trois domaines d'interventions peuvent constituer les bases de cette politique : la politique d'image destiné à mettre en place un « branding » de la destination Comores; les stratégies commerciales sur les différents marchés et les mesures d'accompagnement de l'offre.

La projection de l'image Comores est fondamentale pour commercialiser le pays en tant que destination et nouvelle marque de vacances et de loisirs sur les marchés internationaux. Aujourd'hui, il n'existe pas une image touristique des Comores. Toutefois, l'appartenance aux « d'îles de l'Océan Indien » évoque des images très attractives. C'est un avantage précieux mais à partir duquel un travail de différenciation doit être fait pour établir la spécificité des Comores par rapport à ses concurrents. La stratégie du « branding » pourrait consister à mettre en valeur le caractère « unique » des Comores, tout en soulignant les complémentarités existantes en termes de produits touristiques avec les îles voisines. Par exemple Maurice et la Réunion ne disposent pas de fonds sous-marins équivalents à ceux des Comores pour la plongée et la Réunion est également limitée en terme de tourisme balnéaire de plage. Ces arguments s'adresseraient en particulier à une clientèle connaissant déjà les îles voisines et ayant des intérêts forts sur certaines activités.

En ce qui concerne le caractère unique de l'expérience comorienne, on pourrait s'appuyer sur l'éco-tourisme dont l'image a commencé à être développée dans le cadre de l'aménagement touristique de Mohéli. *Certains avantages absolus* ou quasi-absolu tels que le coelacanth, les tortues géantes et le cratère du Khartala peuvent aussi servir de points d'appui complémentaires à la communication. La préparation et la promotion de l'image pourraient bénéficier de l'appui technique de la Maison de l'éco-tourisme de Mohéli.

Analyse des marchés émetteurs. La mission du CI a permis d'identifier des marchés prioritaires qui pourront servir de base pour des discussions plus approfondies. *La clientèle touristique de Mayotte*, avec notamment les fonctionnaires métropolitains et leurs parents et amis qui les visitent sont susceptibles de vouloir effectuer de courts séjours de découverte dans les îles de l'archipel. Pour attirer cette clientèle, une brochure doit rassembler des informations détaillées et pratiques, notamment sur les différents types d'hébergement, principalement d'éco-tourisme ainsi que sur les possibilités de transport inter-îles et à l'intérieur de chacune des îles. *La clientèle régionale, principalement de la Réunion et d'Afrique du Sud*, correspond aux principaux marchés de tourisme de loisir traditionnel. Une fois que les infrastructures touristiques du Galawa seront remises en état, il devrait être possible d'offrir des séjours à des tarifs concurrentiels. Entre temps, il est essentiel de commencer à développer des relations de travail avec les agences de tourisme de la Réunion et d'Afrique du Sud, de préparer du matériel promotionnel, également sous forme de brochures et sous forme de sites Internet. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, il faudra une action coordonnée entre la remise en état du Galawa et la réouverture d'une liaison directe entre Moroni et Johannesburg. Des contacts sont en cours avec des compagnies aériennes.

Il est aussi possible d'envisager une niche grâce aux liaisons assurées par la compagnie Yemenia entre Moroni et Djibouti. En effet, Djibouti accueille de nombreux expatriés européens et américains du fait de l'existence de bases militaires française et américaine, chacune près de 3000 hommes, dont certains sont accompagnés de leurs familles. Comme il existe une liaison directe d'une durée de seulement trois heures avec les Comores, une promotion touristique ciblée sur cette clientèle potentielle pourrait être mise en place à titre expérimental. Une autre niche est la proximité du Mozambique. Les potentialités de ce pays en développement rapide présente une opportunité qui devrait être explorée.

La clientèle européenne, notamment italienne, allemande et surtout française. Il s'agit d'une clientèle qui connaît déjà les îles de l'Océan Indien, notamment Maurice, les Seychelles et la Réunion, et qui peut être intéressée par de nouvelles destinations telles que les Comores. Pour attirer cette clientèle deux types de produits peuvent faire l'objet d'une promotion touristique spécifique : soit des produits combinés en complément d'un séjour dans l'une des autres îles, soit un produit de tourisme balnéaire pendant les mois d'hiver européens. Dans ce cas, il faudra prévoir des actions de démarchage commercial des agences de voyages, principalement dans les régions Ile de France et Provence Côte d'Azur, afin de faire connaître aux professionnels les richesses touristiques de l'archipel.

9.1.6.4 Les mesures d'accompagnement de l'offre. La politique opérationnelle touristique doit, en partant du respect du principe de l'adéquation entre l'offre et la demande effective, pouvoir être mise en place rapidement. Pour commencer, les budgets annuels à mobiliser, à cet effet, sont relativement modestes, de l'ordre de 250.000 à 400.000 euros, alors que les effets de leviers tels qu'ils ont été identifiés sont de plusieurs millions d'euros par an.

Agir sur les contraintes financières. L'insuffisance de la rentabilité des structures hôtelières est un problème auquel sont confrontés les investisseurs, tant pour consolider l'existant que pour lancer de nouveaux programmes de mise en valeur. Elle porte sur l'enjeu que représentent les investissements productifs nécessaires pour attirer les clientèles d'Europe, du Moyen Orient et d'Afrique du Sud. Il faudra réfléchir à la mise en place d'un cadre financier et institutionnel favorable aux investissements touristiques et à l'augmentation de la rentabilité des investissements dans le secteur. On pourrait envisager la bonification des taux d'intérêt et l'adoption de mesures de réduction de certains surcoûts, notamment le coût de l'électricité. Il ne s'agit pas de demander des exonérations qui pèseront sur les finances publiques mais de restructurer la Ma-Mwé et d'appliquer la vérité des prix à chaque groupe de consommateurs. Cette question est traitée en détail au chapitre IV.

Améliorer la sécurité juridique. Un débat devrait s'engager sur la formule actuelle de concession et l'intérêt d'entreprendre de manière ordonnée dans le temps la privatisation des établissements hôteliers, principalement les hôtels Moroni, Itsandra, mais aussi le Galawa. En effet, à partir du moment où il y a privatisation, la sécurité juridique des investissements est mieux assurée, ce qui inciterait à faire des investissements de long terme. En outre, la privatisation serait une source appréciable de revenu pour le Trésor Public.

Accroître et diversifier les capacités d'accueil et d'hébergement. L'offre hôtelière est principalement concentrée à Moroni et à Mutsamudu pour répondre à la demande de tourisme d'affaire, et sur l'île de Mohéli pour l'éco-tourisme. Dans ces conditions, le renforcement des capacités d'accueil doit pouvoir se réaliser sur trois segments principaux : (i) complexe hôtelier et villages de vacances sur le littoral notamment au nord de la Grande Comores et à Mohéli, (ii) bungalows d'éco-tourisme sur l'ensemble de l'archipel, et (iii) hôtellerie d'affaire en ville et à la périphérie de Moroni et de Mutsamudu (du type Novotel).

C'est l'accroissement des capacités d'hébergement touristique dans les zones balnéaires qui permettra un redémarrage du tourisme international de loisirs. La mise en place de séjour balnéaire classique et aussi « All Inclusive » pourrait permettre une progression sensible du

prix moyen journalier et par conséquent de l'impact économique du tourisme sur l'ensemble de l'archipel.

Rechercher la compétitivité par l'amélioration de la qualité des services. La forte appréciation du franc comorien suite à celle de l'Euro constitue un facteur défavorable sur le plan de la compétitivité ; il faudra que les entreprises et l'Etat adoptent des mesures pour augmenter la productivité et la qualité des services offerts pour les rendre compétitifs avec ceux des pays voisins. A cet égard, il est urgent d'améliorer le niveau de service dans les hôtels et restaurants, d'accroître la qualité des repas et la diversité des cuisines. En attendant une école d'hôtellerie et de restauration, il est proposé de procéder à la formation de formateurs qui pourront dans un avenir proche assurer des enseignements appliqués de mise à niveau dans les hôtels et restaurants et former des jeunes sur le tas. Ils pourront être secondés dans un premier temps par une assistance technique extérieure.

9.1.7 L'accompagnement institutionnel souhaitable

La réussite de la politique de développement touristique dépend de la mise en place d'un accompagnement institutionnel. Cette évolution institutionnelle ne devrait pas précéder mais plutôt accompagner le développement du secteur. Trois étapes peuvent être proposées :

- **Création d'un Conseil National du Tourisme** : Le secteur du tourisme est un secteur transversal qui concerne quasiment tous les autres départements ministériels. Lors de la programmation des investissements publics et l'adaptation des cadres réglementaires et incitatifs, il serait utile d'institutionnaliser un dialogue entre les opérateurs privés du tourisme et les départements ministériels.
- **Création d'un Ministère du Tourisme**: Un Ministère du Tourisme, à part entière, augmentera la visibilité du secteur ainsi que l'autorité des responsables. Il permettra aussi de renforcer les moyens de la Direction Nationale actuelle, à la fois en personnel et en dotation de matériels. Parallèlement, il faudra aussi renforcer les moyens des services touristiques dans les îles autonomes.
- **Création d'un Office National du Tourisme** en charge de la promotion et de la commercialisation touristique sur les marchés régionaux et internationaux. Cette nouvelle structure aura pour avantage d'impliquer de façon institutionnelle les professionnels du tourisme dans la conception et la réalisation des actions promotionnelles. Cet Office National du Tourisme devrait aussi permettre d'associer financements publics et privés et donc d'accroître fortement les budgets affectés au développement du tourisme.

9.1.8 Calendrier de mise en œuvre de la politique

La première phase de formulation et de mise en œuvre de la politique de développement du tourisme couvrira une période de cinq ans. L'élaboration de la politique devra prendre en considération les contraintes fortes existantes et bâtir sur des actions visant au départ à mettre en place, progressivement, des capacités nouvelles d'accueil et d'hébergement. A partir d'améliorations concertées avec les opérateurs, on engagera des actions qui pourront déclencher un cercle vertueux de nouvelles politiques et ainsi de suite.

Dans un premier temps, la mise en œuvre de ces actions peut être réalisée par le service de promotion de la Direction Nationale du Tourisme, en coopération étroite avec les Directions du Tourisme des îles. Une fois que les capacités d'accueil et d'hébergement auront augmenté, un Office National du Tourisme, chargé de la mise en œuvre des actions promotionnelles et de l'interface avec les Tours Opérateurs, pourra être créé.

9.1.9 Les risques à maîtriser dans la mise en œuvre de la stratégie

Des carences considérables en matière de gestion des déchets peuvent être observées par tous les visiteurs. En particulier, Moroni est marquée par l'existence de décharges sauvages dans certaines avenues de la ville et en front de mer. Ces décharges représentent un risque sanitaire pour la population et nuisent à l'image touristique des Comores. Des problèmes environnementaux sont également criants aux abords des sites touristiques, notamment sur les plages. Tel est le cas, même à Mohéli, malgré le programme de développement de l'éco-tourisme, où de nombreuses plages sont souillées par des déchets.

9.1.10 Recommandations

1. Dans l'état actuel de nos connaissances, le tourisme est le secteur le plus important pour jouer un rôle moteur dans le développement du pays. Il n'existe toutefois une politique solide et bien articulée de développement du secteur. La priorité la plus importante est sans doute d'élaborer une telle politique ;
2. Renforcer l'offre des séjours balnéaires, ce qui demandera des investissements importants et des transferts de techniques de gestion sous forme d'IDE pour le développement d'infrastructures touristiques et la mise en valeur des plages ;
3. Afin d'accroître l'attractivité du pays pour l'IDE le Gouvernement doit adopter une politique de partenariat public privé et la mettre en œuvre avec détermination ; par ailleurs afin de maximiser les revenus pour le Gouvernement découlant des IDE, il conviendrait de procéder à des appels d'offre international pour la mise en valeur des sites balnéaires, une ressource limitée. Un plan d'occupation des sols et des priorités d'aménagement faciliterait ce processus ;
4. Afin d'optimiser les retombées économiques des grands projets hôteliers, il est recommandé de les insérer à l'intérieur d'une politique de pôle de croissance et de compétitivité. Il pourrait résulter des économies d'échelle importantes ainsi que des effets d'entraînement sur d'autres secteurs économiques ;
5. Adopter une politique d'accompagnement de l'offre : (i) création d'une école hôtelière, (ii) mise en place d'un mécanisme d'accompagnement de micro-projets – guides touristiques, promenade en barque, location de matériel de plage et de randonnée, location de matériel de plongée et guide-accompagnateur, location de motos, cours d'initiation à la cuisine comorienne, renforcement de la qualité de l'artisanat....- qui auront une grande importance pour la réduction de la pauvreté ;
6. Développer l'impact économique du tourisme de visites familiales (location d'appartements, de véhicules...) ;
7. La taxe de nuitée, au lieu d'être versée au Trésor Public, devrait constituer un fonds pour la promotion du tourisme ;
8. Pour juguler le problème des terrains domaniaux et les incertitudes sur la propriété des terres en l'absence d'un cadastre, l'Etat pourrait programmer l'achat des terrains pour une exploitation future ;
9. Renforcement progressif de la structure institutionnelle en charge du tourisme au fur et à mesure du développement de l'activité touristique dans le pays. La structure légère actuelle est suffisante mais elle doit disposer d'un budget de fonctionnement et d'équipement qui permettra de faire un meilleur usage des ressources humaines existantes. Ultérieurement, on peut penser à la création d'un ministère du tourisme et d'un office du tourisme. En raison de l'intérêt manifesté récemment par différents groupes internationaux et des implications inter-sectorielles des projets proposés, il est recommandé de mettre en place un Conseil National du Tourisme.

9.2 Le développement des pêches

9.2.1 Etat des lieux

La zone maritime des Comores est estimée à plus de 160.000 km², dont 900 km² pour le plateau continental de Mohéli. Cette zone a des potentialités en ressources halieutiques, estimées annuellement à 33.000 tonnes, lesquelles sont exploitées à hauteur de 64 %. Les informations sur le niveau des ressources halieutiques datent des années 1970 et ont été extrapolées par la FAO à partir d'estimations faites sur les ressources de pays ayant des caractéristiques similaires aux Comores.

Au cours des 20 dernières années, la pêche traditionnelle comorienne a bénéficié de plusieurs programmes de renforcement des capacités et progressivement un secteur moderne, appelé pêche artisanale, s'est développé. Tandis que la pêche traditionnelle utilise des pirogues, la pêche artisanale se caractérise par l'utilisation de petites embarcations en fibre de verre, non pontées, avec un moteur de 15 ch. Il y a environ 3.000 pirogues et 1.500 embarcations motorisées. Pêches traditionnelle et artisanale opèrent à proximité des côtes. A défaut d'un système statistique, la production est estimée à environ 16.000 tonnes/an, dont 80% de tonnes de thonidés. En outre, des navires européens pêchent en haute mer et, ces dernières années, ils ont déclaré une production moyenne de 3000 tonnes⁵⁷ par an. Si le potentiel estimé des ressources est correct, les prélèvements actuels se situent en dessous des potentialités théoriques. Il y aurait un potentiel de pêche durable de l'ordre de 14.000 tonnes par an, essentiellement des espèces pélagiques océaniques. Toutefois, cette estimation basée sur des statistiques très contestables est encore fragilisée par le fait que les thonidés sont des grands migrateurs et que les routes de migration peuvent changer d'une année sur l'autre.

L'essentiel du poisson capturé par les pêcheurs comoriens est destiné à être commercialisé localement ; il n'y a pas d'exportation. Au fil des ans, les Comores sont presque devenus autosuffisants⁵⁸ en produits de la mer. Ils consomment environ 29 kg de poisson par tête/an. La consommation de poisson est concurrencée par les apports des produits carnés, dont plus de la moitié est importée. Les produits carnés ont des prix fixes car subventionnés et leur prix se situe aux alentours de 1600FC le kg de bœuf ou de poulet pour 1500 à 1600 FC pour le kilo de poisson. En cas de libéralisation du marché des produits carnés, il y a donc un potentiel intéressant pour le remplacement d'une partie des importations de viande par une offre accrue de poisson.

La filière de commercialisation est courte ; elle est handicapée par l'insularité, l'absence de moyens de réfrigération, les routes en mauvais état et la rareté des moyens de transport et leur coût. La commercialisation du poisson entre les îles est étroitement liée aux différentiels de prix entre elles. Les prix du poisson à Moroni sont le double de ceux de Mohéli et environ une fois et demi ceux d'Anjouan. Ce différentiel est lié d'une part à la différence du coût de la vie et du niveau moyen des revenus entre les îles et d'autre part à une demande plus porteuse et à des déficits de l'offre, en particulier en Grande Comore. En l'absence de moyens pour réguler l'offre, il s'ensuit des fluctuations importantes des prix entre les îles et suivant les saisons.

Le développement de la pêche comorienne est handicapée par le niveau des techniques qui est assez faible, la taille trop petite des bateaux en fibre de verre qui ne permet pas l'équipement en glacière, l'absence de moyens de congélation (tous les efforts d'équipement ont échoué rapidement en raison du manque d'entretien et de capacités pour réparation), le manque

⁵⁷ Ce chiffre a été communiqué par l'UE ; il se situe très en dessous du tonnage de référence de 6000 tonnes par an du Protocole signé par l'Union des Comores et l'UE.

⁵⁸ Les Comores sont toutefois toujours importateurs nets, soit entre 500 et 1.000 tonnes par an, essentiellement pendant les périodes pendant lesquelles l'effort de pêche est ralenti en raison des conditions atmosphériques.

d'infrastructures portuaires pour les navires de pêche, la faiblesse des capacités de transformation du poisson, l'absence de pistes praticables pour les voitures entre les points de débarquement et les routes, d'où la nécessité de transporter à dos d'homme la production destinée à être vendue.

La pêche emploie 6 % de la population active (soit 8 500 emplois directs et 24 000 emplois indirects) et participe à hauteur de 21 % au PIB agricole. La production annuelle avoisine 16.000 tonnes de poissons pour un chiffre d'affaire de plus de 14 milliards de FC. Les paiements effectués par l'UE au budget de l'Etat dans le cadre de l'accord de pêche qui autorisent des bateaux des pays de l'UE à pêcher dans les eaux territoriales comoriennes représentent plus de 400.000 Euros par an, soit environ 5% de la valeur des exportations. Depuis une dizaine d'années, le Gouvernement des Comores s'est engagé dans des accords de pêche avec l'Union Européenne. Ces accords ne concernent que la pêche hauturière par des navires européens et comprennent en contrepartie une compensation financière.

Encadré 9.4 L'accord de partenariat avec l'Union Européenne

En 1988, un accord cadre sur les pêches a été conclu avec l'Union Européenne. Il a été remplacé en 2005 par un accord de partenariat, dont le Protocole en force actuellement couvre la période du 1 janvier 2005 au 31 décembre 2010. Il concerne uniquement la pêche au thon. Des licences sont accordées à 40 senneurs congélateurs et à 17 palangriers de surface, ce qui représente une légère diminution par rapport à la période précédente qui couvrait 65 bateaux. La contrepartie financière est fixée annuellement à 390.000€ dont 234.000€ seront utilisés pour définir et mettre en oeuvre une politique des pêches responsable et durable. En outre les propriétaires des bateaux opérant dans les eaux comoriennes devront acheter des licences dont le coût a été augmenté de 50%, soit 3.375€ pour les senneurs et 2.065€ pour les palangriers. Les bateaux européens sont français, espagnol, italien et portugais.

Le tonnage de référence fixé par le Protocole est de 6.000 tonnes de thon par an. Ce montant est compatible avec les mesures agréées par la Commission du thon de l'Océan Indien (IOTC). Les bateaux européens ne peuvent pas pêcher dans la limite des 10 miles marins autour de chacune des îles de l'Union des Comores, qui correspond à la zone de pêche artisanale comorienne.

La SCRP Intérimaire accorde une place importante au secteur des pêches qui deviendrait un secteur important dans la lutte contre la pauvreté et la sécurité alimentaire. Outre une augmentation de l'effort de pêche pour la consommation nationale, il est prévu la création de capacités pour la pêche semi industrielle en haute mer et la transformation des produits de la pêche. L'essentiel de cette pêche semi-industrielle serait destiné à l'exportation. L'impact de cette stratégie est mesuré en terme d'amélioration de la balance nutritionnelle, amélioration de la balance commerciale par la réduction des importations de produits carnés et par des exportations de produits halieutiques, création d'emplois, directs et indirects, et la capture d'une plus grande valeur ajoutée.

9.2.2 Stratégie de développement des pêches

La stratégie nationale en matière de pêche doit prendre en compte les possible interactions avec différentes politiques sectorielles poursuivies par le Gouvernement ainsi que les effets inattendus et indésirables d'une politique de développement des exportations, comme par exemple la possibilité d'une diminution de la quantité de poisson disponible pour la consommation locale, notamment celle des pauvres, afin de satisfaire la demande pour l'exportation ou encore le danger d'une pêche non maîtrisée qui ne permettrait pas la reconstitution des stocks, ce qui aurait, à terme, un impact négatif sur les travailleurs du secteur ainsi que sur la sécurité alimentaire de la population en général. Suite à une requête du Gouvernement, la Commission Européenne finance une étude pour actualiser la stratégie de pêche des Comores. Ce document devrait être disponible dans la première moitié de 2008.

La stratégie devrait contribuer à relever le défi de la sécurité alimentaire, à exploiter pleinement et durablement le potentiel halieutique existant et contribuer à l'intégration de la pêche comorienne dans le commerce international. Afin de préparer et d'opérationnaliser une telle stratégie, il est indispensable de (i) mieux connaître la ressource, (ii) développer une vision stratégique nationale sur le rôle et les moyens des différents types de pêches (pêche artisanale, artisanale améliorée et semi-industrielle), (iii) préparer des plans d'actions différenciés, (iv) mieux cerner les opportunités et contraintes du commerce international, y compris les exigences sanitaires, et (v) renforcer la surveillance des pêches. Afin d'atteindre ses objectifs, cette stratégie devra mieux mettre à profit l'accord de partenariat avec l'Union Européenne sur les pêches et approfondir le dialogue constructif en cours avec l'UE.

Connaître la ressource pour une exploitation durable. Il n'y a aucune estimation scientifique des stocks des différentes espèces, les prélèvements effectués, et les variations saisonnières. On estime généralement que la zone aux alentours des îles de l'archipel, qui correspond aux limites d'accessibilité de la pêche artisanale, est exploitée au niveau de la production annuelle maximale équilibrée. Par contre, en haute mer, un développement de l'effort de pêche sur les thonidés serait possible, -de l'ordre de 7.000 à 10.000 tonnes/an- pour autant que ces espèces migratoires ne soient pas surpêchées au niveau régional. Il existerait aussi des ressources de produits de qualité, à haute valeur commerciale, - langoustes, poulpes et autres céphalopodes- dont la quantité est totalement méconnue. L'exploitation commerciale de ces espèces ne devrait commencer que lorsque la ressource sera connue.

Développer une vision stratégique sur les types de pêches. Le développement du commerce extérieur des Comores pour les produits de la pêche est tributaire de l'augmentation des capacités nationales de production. Or, comme la zone autour des îles est déjà pleinement exploitée, l'effort de pêche devra porter vers les ressources du large. Il existe aussi un conflit potentiel entre exportation et satisfaction des besoins alimentaires qui doit être maîtrisé. Afin d'assurer une croissance sectorielle équilibrée, des vocations doivent être assignées à chaque composante du secteur de la pêche. On distinguera (i) une pêche traditionnelle pratiquée à l'aide de pirogues monoxyles et alimentant le marché local en produit frais, (ii) une pêche artisanale exploitant des vedettes en fibre de verre et opérant dans la zone côtière. Le produit de leur pêche serait destiné principalement au marché intérieur mais occasionnellement, en cas de surproduction, pourrait aussi alimenter les unités de congélation et de transformation, (iii) une pêche artisanale hauturière qui exploite des unités en fibre de verre de plus grande taille (9m avec un caisson isotherme de 3m³). Le poisson est destiné au marché local, mais peut aussi alimenter les unités d'exportation et (iv) une pêche semi industrielle hauturière qui exploite des palangriers de taille moyenne et alimente les unités de traitement à terre et les ateliers d'exportation du poisson frais et congelé. Le poisson est alors principalement destiné à l'exportation.

Adopter des plans d'action pour chaque type de pêche. En ce qui concerne la pêche traditionnelle et la pêche artisanale, l'objectif est de gagner en productivité, tout en privilégiant les options à haute intensité de main d'œuvre, sur toute la chaîne de production halieutique. Cette stratégie devrait permettre d'accroître l'emploi et les revenus, de renforcer la sécurité alimentaire et d'assurer une source importante de protéines animales relativement bon marché. L'investissement public et privé pour le renforcement des capacités halieutiques devra toutefois être fortement augmenté. Les investissements devraient être dirigés vers:

- Le renforcement des technologies et de capacités appropriées pour la production, le traitement et la conservation des produits de la pêche ;
- Continuer le passage de la pêche traditionnelle à la pêche artisanale ;

- L'éducation et la formation, en particulier dans les domaines techniques, comme la pêche durable, le contrôle de qualité et le marketing ;
- Le développement des infrastructures, comme l'aménagement des points de débarquement, le pavage des pistes d'accès au réseau routier, la chaîne du froid, les systèmes de commercialisation et distribution;
- Le renforcement institutionnel des services administratifs de la pêche en matière de planification et de surveillance, la professionnalisation des associations professionnelles et l'installation des organismes de réglementation et de contrôle.

Le passage à la pêche artisanale hauturière est une étape qui est à la portée de l'industrie nationale de pêche. Certains pêcheurs rencontrés par la mission du CI sont intéressés et ont déjà entrepris des démarches pour s'informer. La technologie de fabrication des petites embarcations en fibre de verre est maîtrisée et il existe plusieurs petits ateliers de fabrication qui pourront passer à la production d'embarcations plus grandes s'il y a une demande. L'utilisation de ces embarcations permettra de gagner le large et d'y rester pendant plusieurs jours. Pour que cette option soit rentable, il faudra toutefois faire l'acquisition de nouveaux matériels de pêche ainsi que l'apprentissage de nouvelles techniques de pêches plus productives, équiper les bateaux de caissons isothermes et constituer dans les ports de débarquement une chaîne de froid pour écarter les arrivées de poissons et maintenir un approvisionnement constant et de qualité des marchés locaux. Il faudra aussi renforcer la commercialisation et en rationaliser les circuits ainsi que le transport. Si une partie du produit de la pêche est destinée à l'exportation, il faudra veiller au préalable d'avoir installé les installations sanitaires capables de délivrer les certificats d'exportation. Les normes sanitaires pour l'exportation sont draconiennes et peuvent constituer un obstacle sérieux qui demandera beaucoup d'efforts de la part des autorités comoriennes.

Quant à l'émergence d'une activité de pêche semi industrielle, elle exige de surmonter de nombreuses contraintes. Elle ne peut se concevoir que dans une perspective de plusieurs années d'efforts soutenus et coordonnés entre l'Administration et le secteur privé. Elle demande que les investisseurs disposent d'une visibilité suffisante sur les nouvelles pêcheries et le potentiel des ressources en pélagiques océaniques. Il s'agira aussi de trouver des solutions pour précéder et ou accompagner la mise en place d'une flottille nationale. Il faudra mettre en place les systèmes pour répondre aux besoins (i) en capital pour améliorer les infrastructures et équipements portuaires ainsi que pour financer l'achat ou le leasing des palangriers, (ii) de la maîtrise d'une activité de pêche nouvelle, (iii) de la garantie de débouchés commerciaux, notamment l'installation d'unités de transformation et de conditionnement du poisson, et (iv) de la constitution d'une infrastructure d'hygiène sanitaire agréée par les pays importateurs. Les infrastructures portuaires devront être mis à niveau pour accueillir des palangriers de taille moyenne (entre 18 et 25m).

Le financement des navires pour la pêche semi-industrielle pourrait être assuré dans le cadre d'un crédit fournisseur ; une autre formule serait la création d'une société mixte de pêche, regroupant des investisseurs étrangers et locaux ; enfin l'affrètement est la solution qui présente le plus d'avantages dans le cas des Comores. Il consiste à louer un navire avec son équipage en contrepartie d'un partage des bénéfices. Il permet de rentrer dans le marché sans courir de risques liés à des investissements initiaux très importants.

Un événement important a eu lieu le mois dernier quand l'Iran a donné trois bateaux pour la pêche industrielle au Gouvernement des Comores. Le premier de ces bateaux est déjà arrivé à Moroni. En l'absence de main d'œuvre qualifiée et en raison des contraintes financières pour opérer ces bateaux, il semble que le contrat d'affrètement est une solution qui pourrait être envisagée.

Renforcer la surveillance des pêches. Les Comores participent aussi au projet pilote sur les pêches de la Commission de l’Océan Indien, (COI). Ce projet est financé par le 9eme FED. C’est dans ce cadre que l’année dernière, des installations électroniques de surveillance par satellite des bateaux de pêche industrielle opérant dans la zone de pêche de la COI ont été installées à Moroni. La très haute sophistication de ces instruments ne nécessitera toutefois que très peu de main d’œuvre locale. En outre, la surveillance par satellite devrait être complétée par des moyens d’intervention classique, qui actuellement ne sont pas disponibles.

9.2.3 Mesures d’accompagnement commercial

L’épanouissement du commerce extérieur des produits halieutiques comoriens est une entreprise de long terme et doit se faire à travers une stratégie qui vise prioritairement i) le développement des infrastructures et des équipements portuaires destinés à la pêche semi industrielle nationale mais aussi de la flotte de pêche hauturière étrangère qui exerce dans la région. Les ports comoriens peuvent devenir relativement attractifs mais la concurrence des ports de la région comme Port Victoria (Seychelles) et Port Luis (Maurice) qui disposent d’une avance de plusieurs années, sera rude. Un trafic minimal devrait pouvoir être assuré grâce aux escales des navires de pêche de l’UE qui pourraient être obligés à débarquer leurs prises dans un port comorien ; (ii) la promotion d’un climat propice à l’investissement et à la création d’une industrie de valorisation compétitive, (iii) l’encouragement à la constitution de joint-ventures, (iv) la création d’une activité de pêche semi industrielle, notamment pour le thon, (v) l’organisation et la restructuration du marché local, notamment par la réglementation, la réorganisation des activités de mareyage et le soutien aux activités de transformation et de conditionnement du poisson permettront de maintenir les prix à des niveaux raisonnables ; (vi) l’harmonisation de la législation comorienne avec les normes internationales et le développement des institutions d’hygiène sanitaire ; (vii) la maîtrise des barrières tarifaires et non tarifaires dans les principaux marchés cibles pour les exportations de thon et autres produits de la pêche ; et (viii) la prospection et la mise en valeur des avantages liés à l’appartenance des Comores à des groupes et des arrangements régionaux.

Etant donné les difficultés de développement des exportations des produits halieutiques, une option serait de renégocier les prochains accords de pêche avec l’UE selon une vision qui leur donnerait un rôle plus catalyseur dans la dynamique de développement sectoriel. La coopération halieutique doit servir de cadre pour (i) apporter l’assistance nécessaire à l’aménagement des infrastructures et des équipements d’accueil pour les besoins de la flotte de pêche semi industrielle et industrielle ; (ii) accompagner les promoteurs comoriens dans la création d’une pêche semi industrielle nationale et d’une industrie locale de traitement du thon ; (iii) dispenser une assistance commerciale en vue d’une meilleure maîtrise des accords de l’OMC et de la nouvelle législation européenne sur l’hygiène ainsi que la mise en place d’une autorité sanitaire compétente.

9.2.4 Recommandations

1. Evaluation de la ressource existante pour permettre un développement durable de la ressource ;
2. Adopter des mesures pour diminuer les risques de la mer (bulletin radio sur les conditions atmosphériques, communication terre-mer, inspection de la qualité physique des bateaux de la pêche artisanale, mise en place d’un service de sauvetage...)
3. Poursuivre la politique de transition entre la pêche traditionnelle et la pêche artisanale, et de la pêche artisanale vers la pêche artisanale hauturière tout en développant en parallèle les circuits locaux de commercialisation, transformation du poisson et chaîne du froid
4. Développer une politique des pêches de moyen et long terme, y compris un secteur d’exportation, ce qui implique des capacités de pêche hauturière. Dans une période initiale, la solution de l’affrètement paraît la plus favorable car elle n’implique pas

- une immobilisation de capitaux importants et permet de développer les capacités humaines et institutionnelles ;
5. Accorder une attention soutenue aux propositions d'accompagnement commercial développées à la sous-section 9.2.3 qui le plus souvent sont intimement liées les unes aux autres, l'absence d'une des mesures préconisées risquant de compromettre le succès de l'ensemble. Certaines des mesures préconisées ont un coût important –par exemple le développement d'un port pour la pêche industrielle- tandis que d'autres sont exigeantes en terme de l'infrastructure technique et scientifique –institut de certification-.
 6. Sur la base des objectifs stratégiques du Gouvernement, préparer les études et les dossiers nécessaires pour la revue du partenariat sur les pêches avec l'Union Européenne. La dimension développementale de ce partenariat devrait être affirmée.

9.3. Les options de diversification agricole

9.3.1 Les huiles essentielles

La position des Comores dans le commerce des épices et des huiles essentielles constitue une base à partir de laquelle il serait possible de développer de nouvelles activités. Il y a des opportunités évidentes dans les marchés mondiaux pour le poivre, la cannelle et la cardamome dans la mesure où les prix et la qualité sont compétitifs. Des plants de ces espèces, qui pourraient être rapidement multipliés, sont disponibles aux Comores. Il existe aussi des opportunités intéressantes pour des cultures d'épices qui peuvent être distillées en huiles essentielles. Il y a notamment une qualité « bourbon » pour l'huile distillée à partir du géranium qui pourrait remplacer la production abandonnée par la Réunion. Ces préconisations ne sont pas très différentes de celles faites il y a dix ans par le projet d'Appui aux Filières de Rente mais il faut reconnaître que depuis lors peu a été fait. Il semble que les opérateurs économiques n'ont pas manifesté beaucoup d'intérêt et cela doit être étudié sérieusement si le Gouvernement désire progresser dans cette voie.

9.3.2 Le vivrier

La mission du CI est d'avis que les Comores dans leurs efforts de diversification ne devraient pas limiter les investigations au seul secteur des épices. Il existe aussi des opportunités dans les cultures vivrières et les fruits frais. Pour le vivrier, le potentiel est limité en raison des coûts élevés de production et de transport. Il y aurait toutefois une niche à exploiter sur Mayotte pour les oignons, les tomates et les pommes de terre. Le niveau de vie à Mayotte est nettement plus élevé, les conditions phyto-sanitaires sont moins exigeantes que celles en vigueur dans les pays de l'Union Européenne et les taxes d'entrée sont de cinq pour cent, ce qui est très supportable vu les différences de prix. Selon une mission du projet PREDIVAC effectuée à Mayotte en 2007 conjointement avec la SNAC les quantités exportables ne dépasseraient toutefois pas quelques dizaines de tonnes pour les pommes de terre. En outre, il existe des problèmes sérieux de transport entre les îles, vu le manque d'équipement adéquat des bateaux (les marchandises baignent dans l'eau de mer) et la réticence des compagnies d'aviation à prendre du fret embarqué aux Comores. Un Volontaire français sera prochainement affecté par PREDIVAC pour suivre ce marché et soutenir les efforts des agriculteurs de la SNAC pour le pénétrer.

En ce qui concerne la production de céréales, légumineuses, maraîchage et fruits pour le marché national, la revue du secteur montre que l'offre n'est pas adaptée et que la demande locale est limitée en raison des coûts excessifs de la chaîne de l'offre, qui résultent en des coûts très élevés sur le marché. Les produits qui peuvent être vendus sont commercialisés en petites quantités et les coûts d'overhead sont très élevés, - les coûts de transport et les marges commerciales sont particulièrement élevés. Le transport inter-îles est irrégulier, ce qui limite, ce qui limite par exemple la capacité des agriculteurs de Mohéli de ravitailler le marché de Moroni. Le développement de production à plus grande échelle serait toutefois possible si les agriculteurs s'organisaient en « Groupes de Producteurs », qui négocieraient des accords avec

les commerçants et les compagnies de navigation maritime. Un effort devrait aussi être fait pour mieux étaler la production dans le temps. L'existence de différentes zones écologiques aux Comores est à cet égard un facteur favorable. Il devrait être possible d'accroître les volumes commercialisés, de compresser les prix au détail et de regagner progressivement des parts de marché. Il faudra travailler à structurer les filières de production, à soutenir l'organisation des circuits commerciaux et à réduire les coûts élevés de transport entre les îles ainsi que les conditions de transport.

Il existe aussi des opportunités pour exporter des fruits frais –ananas, mangues, avocats...- vers les marchés européens. La taille de ces marchés et la forte croissance de la demande sont telles qu'il y a des opportunités pour de nouveaux arrivants compétitifs. En outre le développement d'une capacité de production de fruits pourrait aussi s'accompagner d'opportunités pour des activités à plus forte valeur ajoutée, comme les jus de fruits, les fruits séchés, etc...Le développement d'un secteur d'exportation de fruits demande toutefois l'introduction et le développement de variétés demandées par les marchés mondiaux ainsi que la mise en place d'une capacité de certification en matière phyto-sanitaire. Ici encore, il sera nécessaire de développer une image de marque, une qualité « Comores » qui offrirait une assurance de qualité couplée peut être avec une certification bio. La petite taille du pays exclut toute tentative de massification de la production, avec les économies d'échelle qui en résultent. Il existe toutefois des possibilités très réelles offertes par le développement en Europe d'une demande très exigeante pour des produits de haute qualité, provenant de tel ou tel terroir. C'est un marché en expansion rapide où les Comores pourraient se positionner. Les opportunités sont donc réelles mais les conditions préalables sont nombreuses, ce qui nous conduit à ranger les activités dans ce secteur dans la catégorie des projets de moyen et de long terme.

9.3.3 Recommandations

1. Dans les conditions prévalentes aux Comores, la priorité devrait être donnée à la diminution des coûts des transports inter-îles et à la reconquête de parts de marché sur les fruits et légumes et tubercules ;
2. Des efforts devront être faits pour structurer les producteurs et améliorer les techniques de production. Les services de l'agriculture ont toutefois des capacités d'intervention très réduites, insuffisantes par rapport aux besoins sur les plans agronomiques, commerciaux et organisationnelles. Des mesures devront être prises pour apporter une réponse calibrée ;
3. S'attaquer aux délicats problèmes d'une réforme agraire, de l'enregistrement des biens, du droit d'héritage, des terres domaniales ;
4. Une étude devrait être faite pour comprendre les réticences des producteurs et exportateurs à diversifier les secteurs des huiles essentielles et des épices. Une fois qu'une meilleure compréhension est acquise, un plan d'action pourrait être préparé si des potentialités réelles sont identifiées ;
5. Sélectionner les variétés de fruits frais ayant un potentiel d'exportation et mise en place d'un plan d'opération pour valider la faisabilité de production aux Comores, identifier des producteurs, prendre contact avec les importateurs et tester l'intérêt pour les produits comoriens, s'assurer des capacités de certification phyto-sanitaire. Préparer un programme de soutien.

9.4 Les nouvelles technologies de communications

Le marché offshore de l'externalisation des processus d'affaire (*en anglais Business Process Outsourcing ; BPO*) est gigantesque et croît rapidement (4 milliards \$ en 2004 et 24 milliards \$ en 2007 selon CNN). Il consiste à confier un pan complet de l'activité de l'entreprise à un prestataire, localisé, soit dans le pays de l'entreprise ou dans un autre pays. Le différentiel de

coût de la main d'œuvre conjugué avec l'explosion des technologies de communication font que les pays en développement se taillent une part appréciable du marché du BPO. Il peut s'agir de services de relations avec la clientèle (soutien technique après vente, gestion des rendez vous, réservation et vente de billets d'avion, de train, démarchage de la clientèle...), donc des activités qui sont du ressort du « front office » ou au contraire, des activités du back-office, par exemple la gestion administrative des salaires et avantages sociaux, la comptabilité, la gestion des dossiers d'assurance, etc..).

Plusieurs plateformes de BPO (Business Process Outsourcing) existent déjà à Madagascar et à l'île Maurice ; elles travaillent au forfait ou en régie mensuelle avec des entreprises européennes. Ces entreprises ont développé des partenariats avec des firmes spécialisées dans la production de logiciels de gestion, comme SAP, Oracle ou IBM. Selon les informations recueillies, un opérateur mauricien serait intéressé à ouvrir un centre d'appels à Moroni.

Les Comores ont libéralisé le secteur des télécommunications et un second opérateur de téléphonie, Kowétien, a obtenu en septembre 2007 une licence. Par ailleurs, une convention vient d'être signée avec la Chine pour assurer le raccordement au tube de fibre optique qui longe les côtes africaines. Un fois la connexion réalisée, vers 2010, les Comores auront accès à un internet haut débit, ce qui augmentera la qualité des communications et contribuera à faire baisser les prix des communications, qui s'aligneront sans doute sur les tarifs malgaches. Par ailleurs, il faut aussi mentionner la connaissance des langues étrangères, notamment le français et l'arabe. L'environnement paraît donc favorable, du moins à partir de 2010 lorsque la connection aura été établie avec le câble sous-marin de fibre optique.

Recommandation

La concurrence avec les firmes déjà installées sur ce marché sera rude. Les Comores devraient sans tarder procéder à une étude de marché et à une évaluation des ressources humaines et institutionnelles disponibles afin de préparer un plan d'action pour permettre aux opérateurs privés de se positionner sur le marché du BPO.

Chapitre 10 Système financier et intermédiation financière

Tout au long de l'EDIC, nous avons cherché à identifier et à mettre en œuvre des mesures permettant aux Comores de s'intégrer dans le commerce international pour qu'il devienne un levier de la croissance, laquelle équitablement partagée, réduit la pauvreté. L'examen du système financier dans ce contexte est d'évaluer dans quelle mesure il est apte à jouer le rôle d'intermédiation et de transformation des valeurs produites par la sphère réelle et les mesures qui permettraient de le rendre plus efficace.

Une question, souvent entendue pendant la mission du CI, a été qu'une des causes principales de la stagnation de l'économie comorienne résidait dans la cherté, l'insuffisance et l'inadéquation du crédit. On essaiera d'apporter une réponse à ces questions dans ce chapitre. La section 10.1 donnera un aperçu des structures bancaires existantes, leurs rôles et leurs performances. Ensuite, la section 10.2 introduira un certain nombre de propositions, qui pourraient à terme améliorer la contribution du système financier à l'économie réelle en diminuant le coût du crédit et en développant l'offre de nouveaux produits financiers. La section 10.3 présentera des suggestions sur des actions qui pourraient être prises pour inciter la diaspora à investir aux Comores et participer au développement du pays.

10.1 Composition et performances du système financier.

Outre le Trésor Public et la Banque Centrale, le système financier comorien est constitué par (i) la Banque pour l'Industrie et le Commerce-Comores (BIC), (ii) les réseaux d'institutions financières décentralisées (IFD), Meck et Sanduk, (iii) la Banque de Développement des Comores (BDC), (iv) la Société Nationale des Postes et Services Financiers (SNPSF) et (v) un intermédiaire financier « Comores express » récemment installé à Moroni. Il n'y a pas de sociétés d'investissement et de capital-risque, ni de compagnies nationales d'assurances.

Le pays est couvert par un réseau relativement dense de points de vente de services financiers (BIC, IFD, SNPSF), soit en moyenne un guichet par 17 km². Si on admet qu'un certain nombre de ménages disposent de 3 comptes et plus (principalement parmi les ménages de fonctionnaires dont les salaires sont domiciliés à la SNPSF), on obtient un taux de bancarisation élevé, soit plus de 50 % des ménages, selon une estimation de la BCC. En comparaison avec les autres pays africains, cette situation est atypique.

Tableau 10.1 Nombre de guichets et de comptes

	GDE COMORES	ANJOUAN	MOHELI	ENSEMBLE
<i>population estimée 2006</i>	300 000	250 000	50 000	600 000
<i>nombre de ménages</i>	48 000	40 000	8 000	96 000
<i>superficie Km²</i>	1 025	424	211	1 660
<i>densité ménages/km²</i>	47	94	38	58
nombre de guichets				
BIC	1	1		2
SNPSF	12	7	2	21
réseau MECK	6	4	1	11
réseau SANDUK	26	31	9	66
total guichets	45	43	12	100
<i>ménages / guichets</i>	1 067	930	667	960
<i>km²/guichet</i>	23	10	18	17
nombre comptes				
BIC				20 200
SNPSF				31 000
réseau MECK				36 800
réseau SANDUK				26 600
total comptes				114 600

Cette situation résulte de la mise en place dès 1993 du réseau de caisses Sanduk, suivi en 1995 du réseau Meck. En une douzaine d'années, ces deux réseaux se sont développés,

prenant des parts de marché à la BIC et à la BDC. Pour la collecte des liquidités, les parts de marché détenues par les IFD se situent actuellement à plus de 30% et pour les crédits à l'économie, elles s'établissent à 35%. Ce profond changement n'a toutefois pas été suivi par une augmentation de la masse monétaire et des crédits à l'économie, reflétant la stagnation de l'économie réelle.

Tableau 10. 2 Masse monétaire et contreparties

MASSE MONETAIRE	2003	2005	CONTREPARTIES	2003	2005
Monnaie			avoirs extérieurs	107%	106%
fiduciaire	33%	32%	crédit interne	37%	39%
dépôts à vue	38%	39%	Etat	5%	10%
total monnaie	70%	72%	crédit à l'économie	33%	29%
quasi monnaie	30%	28%	autres	-44%	-45%
total masse monétaire (millions FC	35 176	35 452		35 176	35 452

La Banque pour l'Industrie et le Commerce (BIC). C'est une banque « universelle », au capital de 300 millions FC détenu à hauteur de 51% par BNPP-BDDI-PART, de 34% par l'Etat Comorien et de 15% par des particuliers. La part de la BNPP est en passe d'être cédée à la BRED. Seule banque commerciale du pays, elle reste un acteur majeur du secteur bien que, en dix ans, ses parts de marchés soient passées de 80% à 61% pour la collecte des liquidités et de 74% à 61% pour les crédits à l'économie. Comme le montre le tableau 3 ci-dessous, elle présente toutes les caractéristiques d'un établissement sain, capable d'assurer sa stabilité en faisant montre de réactivité au contexte économique.

Tableau 10.3 Ratios de la BIC

	2 003	2 004	2 005	2 006
interets/PNB	58%	55%	56%	55%
commissions/PNB	37%	38%	36%	36%
PNB	100%	100%	100%	100%
PNB/ressources	11,2%	12,2%	12,2%	12,8%
résult exploit/ressources	4,9%	5,3%	4,7%	5,1%
charges/ressources	6,3%	6,9%	7,4%	7,7%
provisions constituées/crédits	3,3%	1,9%	3,8%	4,0%
charges nettes/crédits	1,6%	0,2%	0,9%	0,5%
ratio solvabilité	21%	23%	23%	27%

Les points ci-après sont intéressants à relever, notamment pour souligner la distance avec le reste du secteur financier, en particulier la BDC et les IFD :

- La BIC tire une part substantielle (plus de 35%) de son Produit net bancaire (PNB) des commissions, principalement liées au commerce international
- Ses charges d'intermédiation (7%) sont conformes aux standards, compte tenu de sa taille. Elles sont en augmentation relative du fait de la perte de parts de marché.
- Le niveau des provisions reste dans les normes. Les pertes nettes (après reprise de provisions) sur le portefeuille de crédits sont faibles. L'ensemble traduit à la fois une politique prudentielle sérieuse et la qualité *in fine* du portefeuille.
- Le ratio de solvabilité est nettement au dessus du seuil minimum requis par la BCC (10%). Il est néanmoins d'un niveau approprié aux risques généraux et particuliers associés aux économies émergentes.

L'offre de produits de la BIC est relativement restreinte, tant en matière d'épargne que de crédits. Concernant l'épargne, la banque estime qu'il n'existe pas de demande autre de la part de sa clientèle. Cette approche est peut-être un peu succincte sachant que, dans ce domaine, l'offre suscite la demande. Lors de la mission du CI, les utilisateurs n'ont cependant pas

évoqué des lacunes en la matière. Concernant les produits de crédit, les crédits de court terme représentent 65% de l'encours dont la majorité sous forme de découvert. Les crédits de moyen terme représentent 35% du portefeuille, pour un montant en décembre 2006 de 2,5 milliards FC.

Les opérateurs économiques privés font état des difficultés d'accès au crédit, principalement en raison des garanties exigées. Compte tenu des incertitudes juridiques généralisées et des faibles pertes enregistrées par la BIC sur ses créances, il est certain qu'elle a mis en place une politique restrictive qui a des effets très limitatifs. Il n'est pas évident néanmoins qu'il existe une demande significative non satisfaite pour des crédits productifs évincés faute de garanties suffisantes et acceptables. La BIC souligne la faiblesse de la demande en indiquant que même en intégrant dans les taux d'intérêts des points supplémentaires au-delà du taux maximum (14%) fixé par la BCC, pour couvrir un niveau de risque accru, l'augmentation des octrois de crédit serait insignifiante. En pratique, elle considère que le risque « pays » intégré au taux d'intérêt représente 7 points dans la mesure où lorsqu'elle consent des concours, couverts par des garanties bancaires extérieures de premier ordre, elle applique le taux minimum obligatoire de 7%.

La Banque de Développement des Comores (BDC). Créée en 1981, sa mission est le financement, à moyen et long terme, de l'investissement, principalement des entreprises industrielles. La BDC a financé un certain nombre d'entreprises d'import substitution, d'artisanat et de tourisme dont il subsiste peu de chose. En 1998, elle a arrêté ses activités de crédit et s'est consacrée exclusivement au recouvrement des créances. Elle a repris, sur une base modeste, ses opérations de prêt en 2004, dont 70% pour des opérations immobilières. En mai 2007, elle a signé une Convention avec l'AFD (subvention de 1 million € et prêt à des taux concessionnaires de 1,2 million €).

Les Institutions Financières Décentralisées (IFD). Elles regroupent les réseaux Sanduk et Meck. En réalité, il s'agit de 4 IFD distinctes, 3 réseaux de caisses Sanduk (1 par île) et 1 réseau Meck à compétence nationale. Ces institutions ont opéré dans un vide juridique jusqu'au décret de 2004 qui a fixé leur statut juridique et leur mode de fonctionnement. La forme retenue est de type coopératif.

En 2005-2006, la BCC a agréé respectivement le réseau Meck et le réseau Sanduk d'Anjouan. Leurs statuts se conforment au texte du décret qui les régit mais tous deux ont obtenu un délai pour s'ajuster aux règles et ratios prudentiels requis par la loi bancaire et la BCC. Les réseaux Sanduk de Grande Comore et de Mohéli doivent encore mettre leurs statuts aux normes.

Les réseaux de caisses Sanduk. Leur spécificité tient dans leur implantation territoriale importante (voir tableau 5.1), visant des villages avec une population d'environ 1.000 personnes. Chaque caisse dispose de sa propre structure d'administration. Les caisses sont autonomes jusqu'à un montant de crédit de 500.000 FC. Au-delà et jusqu'à 5 millions FC, l'accord de l'Union est nécessaire. Il n'existe pas à proprement parler de « produits » d'épargne ou de crédit. L'objet des crédits est principalement le financement d'activités économiques, dont 38% d'activités de commerce et 42% d'activités d'agriculture, d'élevage et de pêche. Le solde couvre des crédits pour la scolarisation et les soins de santé. Les femmes représentent environ 40% des membres et des bénéficiaires de crédits. A côté de ces aspects positifs, certaines données financières (décembre 2006) sont préoccupantes pour la pérennité du réseau de la Grande Comore⁵⁹ où les impayés atteignent 42% de l'encours des prêts.

⁵⁹ Source indirecte (BCC) à défaut de nous rendre à Anjouan et Mohéli

Tableau 10.4 Réseau Sanduk

million FC	Gde Comore		Anjouan	
	montants	%	montants	%
dépôts	711		2 500	
encours crédit	276		1 300	
dont impayés	117	42%	105	8%
fonds propres	107	39%	nd	
nombre membres	11 500		15 120	
nombre caisses	26		31	
membres/caisse	442		488	
dépôt moyen	0,061826		0,165344	

L'autonomie et le nombre important de caisses, éléments positifs en terme d'accessibilité et de démocratie économique, entraînent des difficultés de gestion qui fragilisent sérieusement les réseaux et augmentent les risques. Malgré l'efficacité reconnue de l'action des élus en matière de recouvrement, 42% de créances douteuses sont difficilement soutenables. L'exemple du financement de la campagne de vanille illustre bien les tentations de transgression des règles prudentielles : produit spéculatif et division des risques que la surface financière des réseaux ne peut supporter.

Le réseau Meck. Il couvre l'ensemble du territoire et est formé de caisses implantées en milieu urbain. Les caisses sont autonomes et autogérées sur une base mutualiste. Elles ont dorénavant le statut juridique de société à capital variable que leur confère le décret sur les IFD. Elles ont obtenu leur agrément de la BCC sous couvert de l'Union qui n'est pas pour autant une structure faîtière à responsabilité financière. Le réseau bénéficie d'assistance ponctuelle et de subventions du FIDA et de l'AFD ; ce soutien devrait se terminer fin 2007.

Le montant des prêts est plafonné à 5 millions FC, avec une dérogation pour la Meck de Moroni, jusqu'à 8 millions FC mais avec l'accord d'un agent de l'Union. Les crédits sont classés en trois catégories : crédits commerciaux : 66% du portefeuille ; crédits productifs : 19% et crédits sociaux : 15%. Ils ont une durée de 6 à 36 mois et doivent être couverts par un minimum de garanties composées d'une épargne bloquée de 25% et d'un aval de tiers de 15% sous formes d'épargne bloquée ou d'un gage or équivalent. Le taux est de 12% l'an, en deçà du maximum de 14% autorisé par la BCC. La caisse Moroni qui représente 50% du réseau, en octroie environ 1000 à 1500 par an, soit 75% de son activité en nombre de crédits et 25% du montant total des prêts accordés (1,2 milliards FC). Le dépôt d'or, en général sous forme de bijoux, est courant et est utilisé comme garantie pour tous les types de crédit à des conditions très prudentes pour l'institution et qui entraîne un niveau de recouvrement élevé.

Concernant les prêts productifs, le réseau Meck a passé des accords de partenariat avec des projets d'appui comme DECVAS (Union Européenne), AMIE (PNUD) et le Syndicat National des Agriculteurs des Comores (SNAC). Ces accords prévoient un cofinancement et un partage des risques. Malgré cet encadrement technique et des conditions souples et adaptées de remboursement (différé en lien avec le calendrier agricole), la demande reste faible et le recouvrement aléatoire. Une part significative de ces problèmes relève de facteurs extérieurs tels que le système de collecte, de commercialisation et de conservation des produits ainsi que l'instabilité de l'environnement économique.

L'épargne est importante et rémunérée à 2,5 % sur la partie stable qui représente 30% du total, soit l'équivalent de l'encours de crédits. Cet excès de liquidités explique en partie l'absence de réactions des adhérents face à l'encours de créances douteuses qui atteint 41% des prêts.

Tableau 10.5 Réseau des caisses Meck

million FC	moroni		autres caisses		ensemble	
	montant	%	montant	%	montant	%
RESSOURCES						
épargne stable	142	4%	2'329	57%	2'471	31%
épargne libre	3'440	86%	1'722	42%	5'162	64%
épargne bloquée	430	11%	25	1%	455	6%
total	4'012	100%	4'076	100%	8'088	100%
CREDITS						
crédits sains	796	65%	579	52%	1'375	59%
créances douteuses	436	35%	526	48%	962	41%
total	1'232	100%	1'105	100%	2'337	100%

Il faut enfin noter que le réseau Meck a pris contact avec les Caisses d'épargne de la région PACA (France) en vue de mettre au point un mécanisme de transfert plus sûr et moins coûteux que ceux existants. Un tel dispositif permettrait de développer le volume de fonds envoyés par la diaspora tout en favorisant l'épargne et en orientant celle-ci vers des fins productives.

* * * * *

Le travail accompli par les deux réseaux, Sanduk et Merck est remarquable en terme de couverture, de pénétration et de gains de marché par rapport au système bancaire classique. Les IFD ont toutefois des charges de structure très lourdes au regard des services apportés. Elles ne seraient sans doute pas viables sans les contributions de l'APD. On note des besoins non satisfaits de formation permanente des élus et des cadres, des fonds propres insuffisants, l'absence de mécanismes endogènes de renforcement et une maîtrise insuffisante du risque crédit.

La Société Nationale des Postes et Services Financiers (SNPSF). Elle est un intermédiaire financier qui abrite les services de la Caisse Nationale d'Epargne (CNE), les Comptes de Chèques Postaux (CCP) et les services de transferts de Western Union. Elle a un statut de société anonyme au capital de 200 millions FC, entièrement détenu par l'Etat. La CNE compte 16.000 livrets pour un montant d'épargne de 1,8 milliards FC. Les CCP comptent 15.000 comptes pour un montant de dépôts de 1,4 milliards FC. Leur clientèle est notamment formée des fonctionnaires dont les salaires sont domiciliés aux CCP.

La SNPSF assure également la représentation de Western Union. Elle offre au public le service de transfert d'argent, entrant et sortant. La prestation est rémunérée à hauteur de 25% des commissions perçues. En 2006, les transferts reçus s'élevaient à hauteur de 6,7 milliards FC et les transferts envoyés à 2,2 milliards FC. Avec l'installation de Money Express en 2006 et l'ouverture des guichets Western Union à la BIC, le service de transfert d'argent rapide est ouvert à la concurrence. Toutefois avec l'étendue de son réseau de contact (plus de 10 bureaux de poste à travers l'Union des Comores), la SNPSF occupe une place dominante dans le secteur. Le principe de l'exclusivité stipulé dans le contrat avec Western Union restreint la possibilité de la SNPSF de représenter d'autres opérateurs concurrents en matière de transfert d'argent rapide.

Cette clause dénoncée par les pays africains membres de l'institut mondial des caisses d'épargne (IMCE) dont les Comores, fausse la concurrence loyale et viole les réglementations nationales et internationales qui interdisent les pratiques anticoncurrentielles.

Evolution probable du système financier. Deux autres banques devraient faire leur entrée dans le système en 2007. L'une, dont l'actionnaire de référence est EXIMBANK Tanzania, a une vocation généraliste. L'autre, dont l'actionnaire principal est koweïtien, aurait comme objet l'investissement, en particulier pour accompagner les projets koweïtiens d'investissement dans le tourisme et l'immobilier. Par ailleurs, l'AFD envisage de recapitaliser la BDC pour faire du financement de PME/PMI avec des crédits moyen et long terme.

La Banque Centrale attend de cette ouverture une baisse des taux d'intérêt et une augmentation du volume de crédits à l'économie. C'est toutefois un scénario incertain. Dans la situation économique actuelle, l'apparition de la concurrence pourrait se traduire par un partage des parts de marché, ce qui aurait pour effet d'augmenter le coût de l'intermédiation et de diminuer les marges. Cette diminution aurait à son tour une incidence sur les recettes de l'Etat auxquelles la BIC contribue à hauteur de 3%.

Par contre, s'il y a une bataille commerciale, on peut légitimement attendre une amélioration de la qualité des services. Cette amélioration serait acquise en attendant que la situation générale permette l'augmentation des crédits à l'économie. La question se pose donc plus en termes d'opportunité dans le temps que dans le principe de la concurrence.

10.2 Revitalisation du secteur financier

10.2.1 Liens entre croissance et développement du système financier

En dépit de facteurs positifs évidents, tels que la densité du réseau financier et le taux élevé de bancarisation, le système financier comorien reste fort peu développé :

- Le rapport du PIB à la masse monétaire se situe autour de 4. Plus ce ratio est faible, plus les opérateurs et les particuliers sont disposés à conserver des avoirs en monnaie. Il est évidemment influencé par l'inflation et par le rendement obtenu de la quasi monnaie. Dans le cas des Comores, le taux d'inflation a été modéré au cours des 5 dernières années mais le taux d'intérêt créditeur, administré par le Ministère des Finances, est resté légèrement en deçà. Par comparaison, ce ratio est de l'ordre de 1,5 pour les Seychelles et Maurice, et de 5,4 pour Madagascar qui est en régime de change flottant, avec une forte inflation.
- La confirmation en est obtenue par le ratio de la quasi monnaie (dépôts d'épargne et à terme) à la masse monétaire. Il s'établissait à 0,28 en 2005 par rapport à 0,35 en 2000, soit en diminution. Par comparaison, ce ratio est de l'ordre de 5,5 à Maurice, de 2,1 aux Seychelles et de 0,32 à Madagascar. C'est le reflet du faible niveau de formation de capital fixe, 9,3% du PIB, en diminution tendancielle sur les 5 dernières années.
- Cette faiblesse se retrouve au niveau du crédit bancaire où le rapport au PIB est de 6,7%, en diminution par rapport à 8,8% en 2000. Par comparaison, ce ratio est de 58% à Maurice, proche de 15% aux Seychelles et même de 9% à Madagascar après la restructuration du portefeuille du secteur bancaire.

L'ensemble du système étant sur-liquide, ce n'est pas le manque de ressources qui restreint l'octroi de crédit à l'économie mais l'insuffisance d'opportunités pour en consentir dans des conditions de risque satisfaisantes. Le système a donc peu ou pas d'intérêt à rechercher des placements en quasi monnaie et ne fait pas d'efforts pour proposer des conditions d'épargne plus attrayantes. Cette situation est le reflet du mauvais fonctionnement général de l'économie. Ce n'est pas le système financier qui est à l'origine du marasme économique des Comores mais il en subit les conséquences. Toutefois, dans l'optique d'une reprise de l'économie, il faudrait se préoccuper dès maintenant de préparer le système financier à jouer un rôle plus dynamique. Dans la section suivante, un certain nombre de mesures sont proposées.

10.2.2 Orientations générales pour développer le secteur financier

Deux voies sont à privilégier : (i) la mise en place de politiques et d'instruments financiers destinés, d'une part, à favoriser une amélioration du niveau de l'épargne et d'autre part, à accroître le financement de l'investissement productif, celui-ci étant le moteur de la croissance ; (ii) entreprendre la rationalisation du système financier de manière à réduire les

coûts de fonctionnement tout en améliorant son efficacité et les capacités humaines et institutionnelles.

10.2.2.1 Politiques et nouveaux instruments financiers

Laisser le marché fixer la rémunération de l'épargne. Une des raisons qui peut expliquer le faible taux d'épargne est l'absence d'opportunités pour les excédents de ressources des ménages. Par rapport à un revenu donné, l'épargne, consommation différée, est l'alternative de la consommation immédiate. Or, aux Comores, le taux de rémunération de l'épargne est un taux administré par le Ministère des Finances à un niveau inférieur à celui de l'inflation, de sorte que tout placement engendre mécaniquement une perte de pouvoir d'achat. Le niveau d'épargne correspond donc plus à un souci de sécurisation des fonds que de génération de revenus supplémentaires. Il conviendrait de rémunérer l'épargne avec un taux d'intérêt réel nettement positif.

Pour ce faire, le Ministère des Finances devrait renoncer à administrer ce taux et laisser aux intermédiaires financiers le soin de les fixer. La concurrence entre la ou les banques, les IFD et la Caisse d'Epargne devrait permettre qu'il se détermine à un niveau économiquement efficace. Cette émulation devrait également favoriser la créativité et la mise sur le marché de produits d'épargne plus diversifiés, axés plus sur les besoins d'utilisation future de l'épargne (épargne scolaire, épargne logement, etc.) que sur une clientèle cible.

Emission de titres. Pour que les institutions financières soient incitées à participer activement à cette politique, encore faut-il qu'à leur tour, elles trouvent des utilisations rentables de ces ressources supplémentaires alors qu'elles sont déjà toutes sur-liquides. La solution pourrait consister en l'émission par le Trésor Public de titres négociables destinés à financer le budget d'investissements de l'Etat. Celui-ci manque cruellement de moyens pour entretenir et développer les infrastructures de base qui présentent des lacunes considérables.

La BCC pourrait jouer un rôle de conseil des émissions de titres en conseillant le Trésor Public sur le taux maximum acceptable à servir sur ces emprunts et sur le volume du stock qui ne créerait pas un effet d'éviction à l'égard des crédits à l'économie privée. Elle agirait également comme agent financier de l'Etat en procédant, par exemple, à des adjudications régulières de manière à assurer la liquidité de ces titres.

En agissant sur le taux et le volume, la BCC disposerait de surcroît d'un instrument de gestion à court terme de la masse monétaire. Aujourd'hui, elle ne dispose que du système des réserves obligatoires pour agir. Cet instrument est efficace sur le moyen terme mais par contre, il ne permet pas d'agir sur les variations saisonnières de la masse monétaire, qui sont particulièrement importantes durant la période des retours des migrants au pays.

Ajoutons également que de tels titres négociables et donc cessibles, pourraient servir de garantie et favoriser l'apparition d'un marché inter institutions financières qui, actuellement, est inexistant. Une des caractéristiques du système financier actuel est le cloisonnement entre les différentes institutions financières qui s'ignorent les unes les autres. Chacune a une sphère d'intervention propre dont elle est en quelque sorte prisonnière et cette absence de relations ne fait pas jouer les évidentes complémentarités que le dispositif institutionnel permet. On pourrait imaginer que les banques et la SNPSF fournissent aux IFD les ressources longues dont elles auraient besoin pour financer des opérations, notamment de petits investissements, pour lesquelles elles ne sont pas outillées. Toutefois, cette proposition d'émission de titres ne peut être efficace que dans le cadre d'un programme de réformes profondes des finances publiques.

Finalement, une politique d'augmentation du niveau d'épargne, outre le fait de constituer un stock de ressources disponibles pour l'investissement, aurait des effets positifs indirects, comme (i) la réduction de la demande de biens de consommation et donc un effet de détente

sur les prix et l'inflation, et (ii) la diminution du déséquilibre de la balance commerciale en réduisant les importations, qui représentent un tiers de la consommation privée.

Introduction de nouveaux mécanismes. Le financement des investissements nécessite des crédits à moyen ou long terme, la durée requise étant fonction du taux de rentabilité interne. Ce type de financement comporte par nature un niveau de risques beaucoup plus élevé que celui d'opérations commerciales à court terme de sorte que le banquier est amené à exiger des garanties très importantes. Le plus souvent, l'investisseur n'a pas les moyens de satisfaire cette exigence ou la juge disproportionnée car elle met en jeu des éléments de patrimoine qu'il ne souhaite pas soumettre au risque économique.

Le capital risque. Une manière d'encourager l'investissement est d'accompagner l'investisseur en fonds propres. Le montant à emprunter pour compléter le financement s'en trouve réduit de même que la charge des intérêts. La banque est plus disposée à apporter son concours car la capacité de remboursement de l'emprunteur est plus grande et le risque diminué. Elle exigera en conséquence des garanties moindres également.

La banque appréciera aussi la présence aux côtés de l'entrepreneur d'un professionnel avisé et compétent. C'est l'intérêt de ce mécanisme. Il réside dans le fait que l'investisseur partage son projet d'investissement avec un tiers spécialisé et d'autant plus intéressé par sa bonne marche qu'il participe au risque et en attend lui aussi de la rentabilité. La société de capital-risque peut qualitativement améliorer le projet tant en amont lors de sa conception et surtout de son dimensionnement, que dans la durée en influant sur sa gestion. C'est également un partenaire « neutre » qui conviendra en général dès le départ avec l'entrepreneur du moment et des conditions dans lesquelles il lui recèdera les parts de capital qu'il détient.

Cette forme de financement intéresse tout autant l'investisseur national que l'étranger. Ce dernier se trouve conforté dans sa démarche non seulement par les fonds qui lui sont apportés et par le partage du risque mais également par la présence à ses côtés d'un partenaire connaissant les spécificités du pays qui peut l'aider et le conseiller dans ses premiers pas. Ce mécanisme est approprié pour toutes les tailles d'investissement bien que nécessitant des adaptations sur la forme et les modalités d'intervention.

Des bailleurs de fonds tels que l'AFD avec sa filiale Proparco et la Banque Mondiale avec sa filiale SFI ont une large expérience de ce type d'intervention. Elles apportent volontiers leur concours à des organismes de ce genre qui peuvent sous-traiter pour leur compte de manière professionnelle un nombre important de dossiers. Ils peuvent apporter des ressources sous forme de participation au capital mais également sous forme de prêts, en tout ou partie subordonnés. L'idéal est que la participation au capital d'une telle société soit mixée à des capitaux privés (opérateurs, associations professionnelles, Chambres de Commerce). On pense également qu'une participation de cette nature pourrait constituer un produit attractif pour favoriser la réallocation des capitaux que la diaspora comorienne souhaiterait investir, vers des activités génératrices de revenus. Une possibilité serait d'ouvrir un compartiment capital risque à la BDC, ou une alternative serait de mettre en place une institution de capital risque pour intervenir dans le secteur.

Le crédit bail. Un autre instrument de financement à moyen voire à long terme, est le crédit-bail. Ce type de crédit est particulièrement bien adapté pour le financement de l'acquisition de matériels et d'équipements générant des revenus réguliers qui permettent le paiement de loyers, en général mensuels. Dans certains pays, ce mécanisme permet également de financer des constructions à usage commercial ou industriel et l'habitat social, produit d'épargne des ménages par excellence. Les principaux avantages de ce système sont :

- le prêteur reste propriétaire du bien qu'il peut reprendre au cas où le loyer n'est pas honoré. Il n'a pas à passer par une lourde et coûteuse procédure de saisie et

d'exécution de garanties, dont le coût est d'autant plus élevé que les montants à recouvrer sont faibles.

- Les frais d'étude et d'instruction des demandes peuvent être réduits tout comme les délais de prise de décisions. Dans le même ordre d'idée, il permet à des opérateurs informels d'accéder à des équipements sans avoir à fournir des renseignements financiers dont ils ne disposent en général pas.
- L'emprunteur n'a pas à fournir d'autres garanties, ce qui constitue un autre obstacle majeur à l'accès au crédit.

Le système comporte néanmoins des limites :

- Il ne peut concerner que des matériels et équipements « standards » pour lesquels une demande permanente existe. Le bailleur doit en effet pouvoir trouver rapidement preneur du bien soit pour le vendre sans perte, soit pour le donner en location en cas de défaillance du premier locataire.
- Des assurances doivent être prises pour que l'entretien normal des équipements soit effectué de manière à conserver au bien sa valeur résiduelle.
- Pour autant, ni la banque commerciale, ni les IFD ne pratiquent actuellement le crédit bail. Les raisons qui ont été avancées ne sont pas claires et donnent plus à penser à un défaut d'études de faisabilité qu'à l'existence de véritables obstacles, juridiques, fiscaux ou réglementaires.

La réglementation bancaire comorienne assimile le crédit bail à une opération de crédit et soumet l'organisme qui le pratique aux mêmes règles que toutes les institutions financières. La mission du CI estime que ce genre d'opérations ne nécessite pas l'application de règles prudentielles aussi strictes dans la mesure où son financement ne donnerait pas lieu à de l'intermédiation financière. On pourrait alors ne retenir que l'aspect « location » qui serait un acte commercial régi par le simple droit des contrats et non une opération bancaire. Comme ce terrain est encore totalement vierge aux Comores, la promotion du système de crédit bail devrait passer par une étude portant sur les différentes formes et modalités opérationnelles de sa mise en œuvre, sur la ou les définitions qualifiantes de l'opération et sur les aspects fiscaux et juridiques.

Le cautionnement mutuel. Il met en jeu un mécanisme d'assurance dans lequel ce n'est pas chaque risque individuel qui est pris en compte, mais la probabilité de survenance de ce risque au sein d'une population. Dans la pratique, les emprunteurs s'associent dans une société mutualiste (à capital variable) et constituent un fonds de garantie en abondant d'un montant égal à un pourcentage déterminé du montant emprunté qui est solidairement couvert. Au démarrage, des associés fondateurs qui ne sont pas emprunteurs, doivent constituer un fonds de garantie initial pour offrir une couverture suffisante et crédible des premiers crédits cautionnés. Ces fondateurs sont souvent l'organisme prêteur lui-même, accompagné par des associations professionnelles, voire par l'Etat en fonction de leur intérêt ou celui de leurs membres, à la mise en œuvre du mécanisme. La gestion de la société de cautionnement mutuel (SCM) c'est-à-dire l'octroi de la caution, est assurée par les membres eux-mêmes suivant les modes d'administration habituels des sociétés coopératives et mutualistes.

Le mécanisme de cautionnement mutuel comporte de multiples avantages :

- Comme dans tout mécanisme d'assurance, c'est la loi des grands nombres et la division des risques qui permet de tabler sur une probabilité.
- Le taux et le coût des sinistres étant constatés sur une base périodique, le taux d'abondement dans le fonds de garantie peut être adapté régulièrement à la situation conjoncturelle générale ou particulière à la profession.
- un fonds de garantie constitue qualitativement la meilleure des sûretés réelles car il est liquide et disponible à première demande, sans autre procédure et frais d'exécution.

- C'est la SCM qui prendra des garanties sur l'emprunteur et se chargera de se faire rembourser. Toutefois, dans le cas de SCM professionnelle, les biens donnés en garantie conservent une valeur d'utilisation et ne sont pas réduits à une valeur vénale en général faible.

10.2.2.2 Rationalisation du système financier

L'introduction de la concurrence. La prochaine entrée sur le marché de deux nouvelles banques ainsi que les parts de marché détenues respectivement par la banque commerciale, par les deux réseaux d'IFD et par les autres établissements financiers, semblent créer des conditions de concurrence suffisante. Les autorités financières devraient étudier la fixation des taux créditeurs et débiteurs appliqués à la clientèle des établissements financiers en rapport avec le taux d'inflation. Cette condition paraît indispensable pour mener une politique d'augmentation du niveau d'épargne en autorisant sa rémunération à un taux réel positif. On voit mal comment les deux nouvelles banques pourraient lors de leur démarrage, collecter de la ressource sans faire de surenchère sur les taux créditeurs. En ce qui concerne les taux débiteurs, elle l'est tout autant pour permettre aux banques de consentir un volume plus important de crédits en tenant compte d'une échelle de risques plus large que celle permise par la fourchette de taux actuelle. Les IFD doivent également pouvoir prendre en compte dans leurs taux leurs conditions d'exploitation spécifiques et dégager des marges qui leur permettent, hors subvention, d'équilibrer leurs comptes d'exploitation et de renforcer leurs fonds propres disponibles pour accroître leur niveau de services en matière de crédit.

Le renforcement des cadres réglementaires des IFD. Il semble que la démarche ayant présidé à l'élaboration du décret 04/009/PR de juin 2004, visait avant tout à donner un cadre légal aux activités des deux réseaux d'IFD existants dès lors qu'ils avaient atteint le niveau de développement qu'on leur connaît. Il ne semble donc pas avoir été élaboré dans une perspective d'ensemble de la microfinance, de ses différentes formes et de son développement.

Les principaux points qui méritent étude et réflexion sont :

- L'élargissement à d'autres mécanismes de gouvernance que la mutualité de manière à permettre de nouvelles initiatives s'adressant aux besoins particuliers de certaines clientèles spécifiques ; on pense notamment au financement des très petites entreprises.
- L'obligation de déclarer toute activité de collecte de fonds du public et de crédit préalablement au début des activités, de lui donner une forme juridique et de tenir des comptes. Il paraît dangereux que l'organisme de supervision ne soit pas informé de l'existence de telles activités même si jusqu'à un seuil à déterminer, l'organisme pourrait être dispensé d'autres obligations.
- L'élaboration de règles prudentielles propres aux activités de microfinance et différentes de celles des banques (ratios de solvabilité et de division des risques plus élevés).
- Pour les IFD mutualistes, incitation à l'organisation d'une solidarité financière au niveau des Unions mais prises en compte de cette mutualisation pour le calcul des ratios prudentiels.
- L'élaboration d'un statut et de règles particuliers pour les sociétés de cautionnement mutuel.

L'assainissement des IFD. L'assujettissement des IFD à des obligations déclaratives et au respect de règles prudentielles ne se conçoit que si elles sont en mesure de s'y conformer dans un délai relativement court. L'importance des créances en souffrance fait douter de leur capacité à redresser la situation par leurs propres moyens. Un appui financier et technique extérieur devra leur être apporté, suivant des conditions à définir, pour assainir la situation et ensuite répartir sur des bases qui respectent les règles fixées.

Le respect de ces règles implique des actions de supervision et de contrôle de la BCC. Le temps nécessaire pour le traitement d'une Union d'IFD est supérieur à celui d'une banque ou d'une institution financière en raison, entre autres, de la moindre qualité des systèmes d'informations de gestion. De plus, au-delà des chiffres, l'appréciation des règles de gestion requiert une expérience pratique de la vie de tels organismes, expérience qui n'est pas encore disponible actuellement. Certains organismes offrent depuis quelques années des services de rating des institutions de microfinance qui offrent un bon niveau de qualité et d'indépendance. Les organes faîtières de la micro-finance pourraient recourir à ces institutions pour un encadrement.

L'amélioration de la gouvernance des IFD. La situation assainie, il convient de renforcer les règles de fonctionnement des IFD notamment par l'application stricte de certaines règles de sécurité pour empêcher les détournements et par le renforcement du contrôle interne, y compris sur les décisions des organes de décision élus. Dans bien des cas, il semble qu'il y ait une méconnaissance ou une assimilation insuffisante des règles de saine gestion d'une institution financière. La fonction de contrôle interne doit être renforcée et les moyens appropriés donnés pour qu'elle puisse s'exercer.

La recherche de synergies à l'intérieur du système financier. On doit aussi s'interroger sur l'efficacité du système actuel et examiner si des rationalisations ne permettraient pas de réduire les coûts de fonctionnement tout en maintenant, voire en améliorant, le niveau de services et la sécurité. L'examen des synergies possibles ne porterait pas uniquement sur la rationalisation des implantations mais sur des collaborations possibles dans d'autres domaines :

- On peut penser à une exploitation commune des services de Western Union, l'objectif étant d'une part, de rapprocher ses services des usagers et d'autre part, d'inciter à des versements sur des comptes de préférence au règlement en monnaie fiduciaire.
- La SNPSF offre des services de chèques postaux et participe à ce titre aux opérations de la Chambre de compensation. Ce n'est pas le cas des IFD qui manquent singulièrement d'instruments de paiement.
- La mise en place d'une centrale des risques. Le fait que certains ménages disposent de plusieurs comptes augmente le risque de les voir emprunter auprès d'une institution pour rembourser le prêt accordé par une autre et ainsi de suite.
- La SNPSF et les IFD pourraient étudier ensemble l'utilisation de nouveaux moyens de paiement électroniques soit des systèmes de cartes à puces, soit des systèmes utilisant le téléphone. Des expériences, semble-t-il concluantes, ont été menées dans plusieurs pays dont le Kenya et la République démocratique du Congo. Comores Telecom dispose d'un réseau fixe raccordant la quasi-totalité des villages et comportant de nombreux téléphones publics, et d'un réseau mobile de 2^{ième} génération. Cette société est un EPIC dont les comptes sont équilibrés. Elle a réalisé jusqu'à présent sa modernisation en autofinçant ses investissements et toute exploitation supplémentaire de ceux-ci ne pourrait que conforter sa situation. Enfin, elle a signé un contrat de raccordement au Backbone (câble en fibre optique longeant les côtes africaines) qui augmentera très fortement les capacités de communications et en réduira les prix.

10.3 Opportunités financières pour la diaspora

Les transferts de la diaspora sont soit individuels soit collectifs et suivent des motivations diverses, du dépannage d'urgence à l'investissement social plus que productif, en passant par l'amélioration des revenus des familles restées au pays ou par la consommation sous forme de grands mariages, d'acquisition de biens durables ou de construction d'habitations. Le défi pour un Gouvernement orienté vers le développement est, tout en respectant le caractère privé

des décisions individuelles des membres de la diaspora, d'offrir un cadre incitatif pour les transferts qui permette d'optimiser l'intérêt individuel avec celui de la collectivité. Une réallocation des transferts ne pourra donc s'opérer qu'à l'aide d'incitations et d'une politique d'offre attractive.

Encouragement à l'épargne. Actuellement, la plus grande partie des transferts est réalisée par transport physique de devises ou par des systèmes de transfert du type Western Union. Ces devises sont ensuite changées en franc comorien. La disponibilité immédiate de numéraire constituant en soi une incitation à la consommation, la suggestion est d'instituer une taxe sur le change « manuel ». Par contre, les opérations de change donnant lieu à un versement sur un compte dans un établissement de crédit en seraient exonérées. A ce titre, toutes les IFD devraient être autorisées à pratiquer ce type d'opérations. Par contre, les opérations de change « manuel » seraient réservées à la BCC et aux banques.

Seraient bien évidemment exonérés les transferts de type bancaires et, à cet égard, les contacts entre le réseau MECK et les Caisses d'épargne de la région PACA devraient être approfondis et diversifiés en direction de la BRED et du réseau des Banques Populaires. Dans le cadre de cette coopération, les modalités pratiques d'ouverture et de fonctionnement de comptes au nom de non-résidents sur le territoire de l'Union des Comores mais résidents dans la zone franc au sens défini par l'article 1 de l'instruction n° 2 de la BCC, devraient être étudiées. Il s'agit là d'une demande récurrente de certains expatriés et des associations d'expatriés dans le cadre de leurs dépenses personnelles comme de leur appui aux communautés de base afin de garder la maîtrise des déboursements et de leurs destinations. Cette étude est rendue nécessaire afin de ne pas déroger aux règles et obligations liées à l'application de l'ordonnance 83/-002/PR relative au blanchiment d'argent.

Investissement. L'autre volet concerne la mise place d'instruments d'épargne attractifs et leur promotion tant aux Comores que surtout dans les pays de résidence de la diaspora. Des produits correspondant aux besoins et aux motivations d'épargne devraient être proposés à la fois en France et aux Comores. Des conventions portant sur des transferts automatiques de salaires, sur des garanties données par des non résidents moyennant domiciliation de salaires pour des crédits à des résidents devraient également être étudiées.

Dans le domaine de l'investissement productif, une piste serait ouverte par la société de capital-risque (transformation de la BDC) présentée ci-dessus qui ouvrirait son capital ou, plus généralement, ses sources de financement à des capitaux privés dont ceux de la diaspora. Elle pourrait le faire à des conditions attractives (mixage de rémunérations fixes et variables, dividende prioritaire, etc.).

Une autre piste qui doit être étudiée sérieusement est celle du crédit immobilier. Les membres de la diaspora affecte une partie significative de leurs transferts à la construction d'habitations qui, à l'état semi-fini, servent dans un premier temps à loger la famille restée au pays en améliorant leurs conditions d'habitat tout en assurant le gardiennage, afin, à terme et après finition, de dot pour la fille aînée lors d'un grand mariage. Dans la plupart des cas, le rythme de construction suit celui de la capacité d'épargne, c'est-à-dire très progressif, ce qui explique l'état d'inachèvement d'un nombre important d'habitations mais aussi les gaspillages et détériorations dans le temps, et la médiocre qualité des travaux, effectués, au coup par coup, par des artisans sans la coordination d'un maître d'œuvre qualifié.

Dans ce cas précis, on peut penser que l'existence d'une offre de crédit adaptée et volontariste, serait source d'un intéressant gain de croissance, quantitative et qualitative. Gain quantitatif car le secteur de la construction est générateur de nombreux emplois. Gain qualitatif car l'existence d'une possibilité de crédit soutiendrait une demande significative favorisant l'émergence de PME qualifiées ; à défaut d'organisme de contrôle des travaux et de garantie décennale, l'institution financière pourrait fixer et contrôler ses propres normes et

standards. Elle pourrait également promouvoir l'utilisation de techniques moins gourmandes en matériaux importés qui diminueraient le coût du gros œuvre. Il resterait toutefois encore à résoudre trois problèmes majeurs : la sécurité de la propriété, l'existence de ressources à long terme et la garantie.

(i) la sécurité de la propriété foncière. Tôt ou tard, l'Etat devra résoudre le premier par une modernisation de règles cadastrales et des hypothèques. Cette question ne touche d'ailleurs pas uniquement le secteur de la construction d'habitations mais, plus généralement, celui de tous les investissements immobiliers et agricoles. Des solutions techniques existent, nécessitant un saut technologique (informatique, images satellite et GPS) et une refonte d'un droit hérité, datant de plus d'un siècle et demi.

(ii) les ressources de long terme. La disponibilité de ressources à long terme ne se pose que dans la mesure de la crédibilité et de la rigueur reconnues à l'organisme prêteur. Les organismes susceptibles de les apporter sont nombreux.

(iii) la garantie de ces prêts. Elle pourrait être assurée par une société de caution mutuelle immobilière. Outre la participation dans le fonds de garantie, le bénéficiaire du prêt et de la caution signerait une promesse de vente sous conditions au profit de la SCM de telle sorte que cette dernière puisse entrer en possession du bien sans devoir passer par la procédure de vente forcée d'un bien hypothéqué. Des mécanismes de ce type ont été éprouvés avec succès dans différents pays et pourraient servir de base de réflexion pour une étude de leur adaptation aux Comores.

Investissement social. Plus complexe est d'arriver à mieux canaliser et organiser les transferts de la diaspora destinés à soutenir des investissements de type social au bénéfice de communautés de base. Par définition, la mobilisation des fonds et leur transfert sont motivés principalement par l'appartenance à ces communautés et ne se prêtent pas ou difficilement à une mise en commun anonyme au profit de la collectivité dans son ensemble. Dans ce domaine, la répartition entre les composantes de l'Union pose également problème, compte tenu que la diaspora de la Grande Comore est beaucoup plus active que celle des autres îles.

L'Etat pourrait créer un fonds destiné au financement des investissements qui sont normalement de son ressort. Il serait abondé d'une part par des titres négociables décrits à la section relative à l'émission de titres par le Trésor Public et d'autre part, par l'émission de certificats souscrits par des particuliers et des associations et destinés exclusivement au financement de réalisations précisément décrites et localisées. Ceci implique une programmation claire des investissements et que celle-ci bénéficie d'une information largement diffusée. Un tel mécanisme n'est concevable que si l'Etat met en œuvre des règles de transparence, de gouvernance, d'obtention de résultats et de contrôle particulièrement rigoureuse pour inspirer, dans la durée, la confiance nécessaire.

1.4 Recommandations

Les préconisations faites dans ce chapitre sont très nombreuses bien qu'un effort ait été fait pour sélectionner les réformes les plus importantes pour l'économie comorienne. Elles forment un tout mais elles ne sont pas exhaustives et probablement au fur et à mesure de la mise en œuvre de la SNRP, d'autres propositions surgiront. L'essentiel est de tenir un cap cohérent et d'éviter d'adopter des mesures qui seraient en contradiction avec les propositions faites ci-dessus.

Les réformes proposées supposent souvent une reprise de l'économie. A elles seules, elles ne seront pas suffisantes pour relancer l'économie mais elles sont stratégiquement importantes dans l'hypothèse d'un renouveau de la croissance car elles donneront les outils pour l'accompagner. C'est pourquoi, il est important de procéder sans plus attendre à un renforcement du secteur financier.

Chapitre 11 Commerce et pauvreté

La croissance de l'économie a été atone pendant les dix dernières années, à peine 3% par an, alors que l'augmentation de la population est encore relativement rapide, aux alentours de 2,1%. Le taux de croissance de l'économie est donc très insuffisant pour réduire la pauvreté même si les études disponibles suggèrent une légère diminution, peut être en relation avec les transferts extérieurs induits par la diaspora comorienne. Face à l'instabilité de la vie économique, pour des raisons politiques ou en raison du caractère très erratique des cours des trois principaux produits exportés, les transferts agissent comme une assurance. Ils se substituent à une caisse de stabilisation publique des cours internationaux et permettent ainsi un lissage de la consommation des ménages. A ce titre, ils sont bien un moyen de lutte contre la pauvreté par la mise en jeu de solidarités intergénérationnelles. Mais les transferts peuvent également avoir un effet négatif sur l'offre de production. En sachant qu'ils peuvent compter sur l'envoi de fonds des travailleurs émigrés, les ménages locaux ont parfois tendance à relâcher l'effort et donner la préférence au loisir.

11.1 Le commerce, l'activité et l'impact des réformes sur la pauvreté

Croissance, commerce et réduction de la pauvreté. La relation entre ces trois variables économiques a toujours été l'objet d'une attention soutenue avec des considérations initiales qui amenaient à considérer que la croissance économique était inévitablement un facteur de réduction de pauvreté et que parallèlement, l'ouverture et l'intensité du commerce extérieur étaient une source d'accélération du Produit. Certes, la communauté internationale continue de valider ces affirmations qui sont en elles mêmes une croyance dans les vertus de la mondialisation, mais avec des nuances qui enlèvent à ces relations la portée trop systématique.

S'agissant d'abord de la relation entre la croissance économique et la pauvreté, elle est sans doute moins discutée que la relation entre l'accroissement des richesses et les inégalités. Selon les analyses de Kuznets, au premier stade du développement, les inégalités s'aggravent en effet avec la diversification des activités et le dualisme économique. Dans un second stade, la relation se stabilise avant que les inégalités finissent par décliner sous l'influence notamment des politiques de redistribution publique. L'acceptation sociale des inégalités n'est pourtant pas sans limites. Il existe désormais une importante littérature donnant du relief à l'idée que de trop grandes inégalités sont un vecteur d'instabilités politiques et sociales, un facteur d'affaiblissement des incitations et de mauvaise allocation des ressources. La croissance du produit intérieur est-elle au moins une « assurance » contre la pauvreté ? Si à long terme la chose est entendue, la présence d'effets de seuil n'est pas à écarter comme en témoigne un assez grand nombre de pays où la croissance lente et supérieure au rythme de croissance démographique s'est néanmoins conjuguée avec une élévation du pourcentage de la population affectée par le phénomène de pauvreté. En Ouganda, la croissance de près de 4% sur la décennie passée n'a pas été suffisante pour amorcer véritablement la décrue de la pauvreté ou de la mortalité infantile. Pour des taux de croissance relativement faibles, la diminution de la pauvreté doit donc se combiner avec des politiques de redistribution.

S'agissant ensuite de la relation entre la croissance économique et l'ouverture, là encore les débats se sont enrichis de plus de nuances qu'on en proposait au début des années quatre vingt dix. Si la corrélation entre ces variables est bien positive, la relation est délicate à définir du point de vue de la causalité. Est-ce l'ouverture qui suscite la croissance ou la propension à croître et à innover qui stimule l'élévation du taux d'ouverture ? Dans le mécanisme d'ouverture qui implique l'effort d'exportation, mais aussi la libéralisation des importations qui viennent ainsi concurrencer davantage les systèmes productifs fragiles, peut-on ignorer les coûts sociaux de court terme par disparition d'activités ? Les fermetures d'entreprises jusqu'ici protégées ne sont pas nécessairement compensées par l'émergence instantanée de

nouveaux gisements de croissance en relation avec l'exploitation de l'avantage comparatif. A ce stade, une différence est par ailleurs à établir entre l'ouverture commerciale et l'ouverture financière. Dans les années quatre-vingt-dix, les crises latino-américaines et asiatiques ont donné prise à l'idée que les mouvements de capitaux, favorables lorsqu'ils s'investissent à long terme dans les pays en développement, peuvent être fortement contributeurs au processus de développement. En revanche, lorsque ces mouvements de capitaux sont de court terme, leur caractère déstabilisant peut appeler une régulation permettant de brider les intentions spéculatives. Dans l'ensemble, si la communauté internationale est confiante dans les promesses de la mondialisation et de l'ouverture pour la réduction de la pauvreté dans les pays les moins avancés, les regards sont aujourd'hui moins naïfs et finalement plus analytiques qu'ils l'étaient il y a quelques années.

Par rapport à ces débats de portée générale, comment se situent les Comores ? Dans quelle mesure l'évolution des échanges internationaux peut-elle être un facteur de dynamisation de l'archipel et quels sont les biens sur lesquels il conviendrait de faire porter l'effort de productif ? Certains des arrangements institutionnels contribuent sans doute à satisfaire les attentes de réduction de la pauvreté. C'est le cas en particulier du régime de change. Il convient de rappeler que par la garantie de convertibilité du Trésor français, le franc comorien bénéficie en effet d'une convertibilité qui va au-delà des disponibilités en devises de la Banque Centrale. Dans le contexte des économies africaines où la rareté des devises a longtemps été un facteur de perturbation des systèmes productifs, cette caractéristique est appréciable. Il y a quelques années, certaines études l'ont montré pour la sous-région en traitant des phénomènes de pénuries à Madagascar, au Mozambique ou en Tanzanie. L'accès aux devises permet d'agir sur le système productif en permettant d'accéder à des consommations intermédiaires qui conditionnent le taux d'utilisation des capacités de production, donc la rentabilité des productions échangeables. L'accès aux devises est donc une facilité d'entrée dans le commerce mondial en constituant un système d'assurance pour la production de biens exportables. Dans une économie qui sait devoir compter sur l'effort d'exportation, la disponibilité en devises agit sur la rentabilité à travers la capacité des entreprises à ne pas être perturbées par des problèmes exogènes à leur gestion. L'accès aux devises est également une garantie pour l'acquisition de biens de consommation qui participent éventuellement de la sécurité alimentaire des populations, y compris des populations les plus pauvres.

Le commerce international est donc favorablement influencé par le régime de convertibilité de la monnaie comorienne. Mais si la lutte contre la pauvreté passe par le développement de l'exportation dans des activités de biens et services inventoriés ci-dessous, la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté passe également par des efforts de substitution à l'importation. Les Comores ont notamment la capacité d'accroître la production de produits agricoles consommés localement. Les raisonnements conduits plus haut dans cette étude ont montré l'importance de la progression des importations de ces produits et le prix très rémunérateur qui devrait agir comme une incitation.

Au total, les Comores doivent s'attacher à redynamiser leur économie en jouant sur les multiples dimensions du commerce extérieur. Le pays doit développer les exportations de biens et services et parallèlement, tirer avantage de la protection naturelle que confèrent la distance et l'insularité pour développer des productions qui donnaient lieu jusqu'ici à des importations. Le cas de productions maraîchères et fruitières vient à l'esprit ; en effet, l'offre de production locale est loin de croître au rythme de la demande interne. Dans la mise en place de cette stratégie, le pays a l'avantage de pouvoir compter sur un régime de change qui lui donne des garanties, notamment en termes de disponibilité des devises à prix fixes.

11.2 Réforme de la politique commerciale et pauvreté.

La politique commerciale des dernières années a été marquée par le souci d'aligner le tarif comorien par rapport au TEC du Comesa. La loi de finances de 2007 a poursuivi dans cette voie et a réduit les taux à 0%, 5% et 20%. La perte de recettes a été compensée par l'extension de la taxe à la consommation et les accises. L'impact de ces mesures sur la création d'emplois et donc de réduction de la pauvreté est douteux. En effet, ce tarif n'est pas basé sur la classification économique des biens et paradoxalement les biens de consommation finale sont souvent moins taxés que les intrants et les biens d'équipement. Une structure tarifaire favorable aux activités de production implique la progressivité du tarif selon le degré d'ouvraison. Or, on constate l'inverse dans les tarifs de 2006 et 2007. Ce tarif est incohérent en ce sens qu'il décourage les activités de production au profit des activités strictement commerciales⁶⁰.

Par ailleurs, la baisse des taux s'est accompagnée de la mise en œuvre de la Taxe de Consommation (TC) et de l'introduction d'accises sur de nombreux produits. La TC grève définitivement le coût des biens d'équipements, des matières premières et des consommations intermédiaires. La déduction partielle, initialement introduite pour la TC perçue en douane, n'est pas appliquée. Contrairement à une TVA, qui modifie les seuls prix à la consommation, la TC affecte les coûts de production et est à l'origine de distorsions économiques en raison d'un effet de cascades :

- *Distorsions entre secteurs d'activités.* Du fait de la cascade, la majoration des coûts est d'autant plus importante que l'activité de production implique plusieurs stades de transformation et l'utilisation importante d'intrants. Les activités industrielles, plus généralement de production de biens, sont plus pénalisées que les activités commerciales ou de services, dont certaines nécessitent peu de consommations intermédiaires.
- *Distorsions défavorables à l'objectif de la compétitivité des activités locales.* Les principaux partenaires commerciaux des Comores, et en particulier ceux du Comesa, ont opté pour la TVA, ce qui évite de grever leurs coûts de production. La compétitivité des producteurs comoriens y compris les prestataires de services est ainsi pénalisée puisque ces producteurs subissent des surcoûts du fait des rémanences de TC. Il est à noter que cette perte de compétitivité concerne toutes les productions domestiques de biens échangeables qu'ils soient destinés au marché intérieur ou au contraire à l'exportation. Le risque de pertes de parts sur le marché intérieur est amplifié en raison de la diminution de la protection tarifaire consécutive à l'adhésion au Comesa et à l'APE.

Une première conclusion s'impose à la suite de cet examen de la politique commerciale des Comores : le système d'incitations mis en place par la réforme des tarifs douaniers n'est pas au service d'un développement durable du pays, de la réduction de la pauvreté et d'une intégration « positive » à l'économie mondiale. Ces considérations théoriques ne devraient toutefois pas faire croire qu'il suffirait de réformer le tarif pour réduire la pauvreté. Une approche pragmatique conduit à penser que la réforme du tarif est effectivement un élément essentiel mais qui doit être insérée dans un ensemble de réformes structurelles et d'amélioration de la gouvernance publique. Il y a encore de nombreuses inefficiences dans le système économique - le poids très exagéré des dépenses de salaires et de traitements dans le budget aux dépens des dépenses d'investissement dans les infrastructures et des services

⁶⁰ Le degré d'ouvraison des produits permet de comparer le niveau moyen de la protection tarifaire des intrants avec celui des produits de consommation finale et ainsi d'avoir une idée de l'orientation des incitations (activités productives versus activités purement commerciales).

sociaux de base; les surcoûts de l'électricité dus en partie au non paiement des consommations faites par l'Administration publique et la faiblesse de la justice...pour ne citer que quelques cas parmi tous ceux identifiés dans ce rapport - qui doivent être corrigés pour libérer les forces du marché et permettre au pays de s'intégrer dans l'économie internationale.

11.3 Approches sectorielles

L'amélioration du cadre macro-économique et des institutions doit s'accompagner d'actions ciblées au niveau des secteurs pour faire sauter les goulots d'étranglement, accompagner le secteur privé et créer un environnement incitatif.

En dépit de la petite taille de l'économie, il existe aux Comores de nombreuses opportunités qui pourraient être développées, notamment dans les secteurs du tourisme, des pêches et de l'agriculture. En outre, l'amélioration du secteur des transports et de la logistique pourrait, à terme, contribuer à diminuer l'isolement et à augmenter les opportunités de faire des affaires, à diminuer les surcoûts dus à une gestion inefficace et à augmenter la fluidité des échanges et de la concurrence. Comme toute la population (riche comme pauvre), est pénalisée par les surcoûts de la chaîne des transports et qu'en outre les plus pauvres vivent souvent dans les régions les plus isolées, l'amélioration des performances de ce secteur est susceptible de contribuer de manière significative à la réduction de la pauvreté.

Le secteur du tourisme. En ce qui concerne le tourisme de loisir, les opportunités sont nombreuses car le pays, d'une grande beauté, jouit d'un avantage comparatif qui n'a pas été exploité. Dans l'hypothèse d'un développement rapide du secteur, possible car basé en grande partie sur des apports en capitaux d'investisseurs étrangers, il y aura une forte demande de main d'œuvre locale. C'est en effet un secteur à haute intensité de main d'œuvre, avec des effets d'entraînement sur d'autres secteurs. En outre, il se prête bien au développement de micro-entreprises de service, qui peuvent se développer à proximité des grands investissements structurants. Il y a donc un coefficient élevé de création d'emplois directs et indirects, qui peut être renforcé par des mesures sur les besoins particuliers des micro-entrepreneurs.

Favoriser les micro-projets. Les projets touristiques, tels que ceux initiés par l'UE à Mohéli, sont organisés avec une participation directe des populations locales, qui en contrepartie bénéficient des sommes versées par les touristes pour leur séjour. Ces micro-projets devraient être développés après que les problèmes actuels, -le manque de responsabilisation et les faiblesses de la commercialisation- aient trouvé une solution.

Le système associatif tel qu'il est organisé à Mohéli ne permet pas de garantir un suivi rigoureux de l'entretien et de la gestion des bungalows. Sans remettre en cause la base associative villageoise, il est nécessaire de renforcer la gestion. Des gestionnaires compétents et responsables devraient être recrutés et rémunérés en fonction des responsabilités et des résultats atteints. Quant à la commercialisation, elle est jusqu'à présent le maillon faible. Un soutien au marketing des structures d'éco-tourisme est indispensable. Ce soutien pourrait être donné, suivant un partenariat à définir, par les responsables des secteurs publics et privés en charge du tourisme et de la gestion des établissements hôteliers.

Par ailleurs, lors de la mise en œuvre d'investissements structurants, comme ceux du Galawa, il faudra veiller à encourager l'établissement de partenariats entre les investisseurs et gestionnaires et les PME et TPE intéressées à mettre en œuvre des micro-projets touristiques qui viendraient en accompagnement, par exemple (i) production de fruits et légumes et petit élevage pour les besoins des hôtels, (ii) développement de l'artisanat d'art, y compris meilleur packaging des produits ; (iii) location de bicyclettes, pirogues, chevaux, sorties en mer sur des boutres, sky nautique, pêche sous marine, (iv) services de guides et d'animateurs, (v) petits restaurants et cafés internet, etc... Il est important d'aider à la formation du

personnel de ces PME et TPE, d'établir des normes de qualité et de faciliter l'accès à de petits financements.

Renforcer les liens avec la pêche, l'agriculture et l'artisanat. Les touristes internationaux sont demandeurs de produits locaux, poissons et crustacés ainsi que fruits et légumes. Des actions doivent être prises pour assurer un approvisionnement en produits de qualité et étendu dans le temps. A cet égard, l'exemple des Seychelles, où l'agriculture et la pêche côtière sont peu développées, est intéressant. Pour répondre à la demande des touristes, des établissements hôteliers ont signé avec les producteurs locaux des contrats annuels basés sur des garanties de prix et de quantité. Grâce à ces garanties, les producteurs locaux ont pu réaliser les investissements pour développer leur production. C'est une proposition gagnant-gagnant qui pourrait être développée aux Comores.

Soutenir l'artisanat d'art. Les Comores disposent d'un artisanat qui peut répondre aux souhaits des touristes de se procurer des objets de qualité et originaux en souvenir de leur séjour. Un soutien est toutefois nécessaire pour améliorer la présentation (packaging) des produits pour les rendre plus attractifs.

Développer l'impact économique du tourisme de visites familiales. Les deux tiers des visiteurs se rendant aux Comores ont pour but principal de rendre visite à des parents. L'impact économique de ce tourisme familial est limité dans la mesure où ces visiteurs séjournent dans leurs familles. On pourrait toutefois rechercher les moyens susceptibles de favoriser les retombées économiques de ce tourisme familial. Plusieurs pistes peuvent être explorées : (i) la location de véhicules. Les visiteurs d'origine comorienne qui retournent pour les vacances pourraient être intéressés par des produits de location de voiture adaptés à leurs besoins; (ii) Les locations saisonnières de maisons. Même si, dans leur majorité, les visiteurs d'origine comorienne souhaitent séjourner dans leurs familles, certains d'entre eux peuvent être intéressés par la location de maison ou d'appartement. La location saisonnière est particulièrement bien adaptée au long séjour, ce qui est le cas pour cette catégorie de visiteurs.

Assurer la formation des jeunes. Par ailleurs, en attendant la création d'une école d'hôtellerie et de restauration, il faudra assurer une formation sur le tas aux jeunes gens intéressés par une carrière dans l'hôtellerie, et prévoir des ponts avec le système éducatif formel pour continuer par la suite à acquérir de nouvelles connaissances et compétences.

Le secteur des pêches. Le développement d'un secteur exportateur des produits halieutiques ne devra pas se faire aux dépens de la pêche artisanale. Il faudra veiller à promouvoir des actions sur plusieurs fronts : augmenter la productivité des pêcheurs du secteur artisanal, réglementer et fluidifier le marché domestique pour assurer des meilleurs prix pour les pauvres et des approvisionnements tout au long de l'année et en parallèle promouvoir le développement de la pêche semi-industrielle. Tout au long de ces actions, il faudra veiller à ce que le développement des exportations des produits halieutiques n'affecte pas les besoins nutritionnels des populations locales, en particulier des pauvres, pour qui le poisson et les produits de la pêche sont cruciaux pour leur santé.

A cet égard, il est pertinent de distinguer entre les produits chers de "consommation de luxe", qui seront destinés à l'exportation et des produits de "consommation nutritionnelle". Les dynamiques commerciales et les différents produits doivent être identifiées en tenant compte de leurs spécificités. Les Comores devraient établir des politiques commerciales optimales qui assurent le meilleur équilibre en termes de priorités entre, d'une part, les secteurs de production orientés vers le marché extérieur (finalité commerciale) et, d'autre part, les secteurs destinés à jouer un rôle plus direct et plus important dans la sécurité alimentaire (finalité nutritionnelle et sociale, y compris l'emploi des pêcheurs).

A cet égard, les femmes jouent un rôle important dans la commercialisation et la transformation. Il existe notamment des activités embryonnaires de séchage du poisson et la population est familière avec des produits salés-séchés qui proviennent de Madagascar. Des actions de soutien et de promotion de ces produits pourraient être engagées auprès des femmes pour les encourager à développer cette activité. En effet, la transformation des poissons en salé-séché est un moyen de lutte contre la pauvreté, à la fois par la création d'emplois, le lissage de l'offre de produits alimentaires protéiniques tout au long de l'année et par la possibilité pour les populations démunies d'améliorer la qualité de leur alimentation grâce à ces nourritures. Le défi d'un politique pro-pauvre dans ce secteur sera de développer les activités de commercialisation et de transformation en s'assurant que les femmes ne sont pas déplacées de ces activités et remplacées par des hommes.

Une orientation stratégique nouvelle devrait prendre place. Au lieu de choisir de palier au problème de l'insécurité alimentaire en accordant la priorité à la production domestique (concept d'autosuffisance alimentaire), le gouvernement comorien aurait tout intérêt à opter pour un modèle où la sécurité alimentaire est recherchée à travers le renforcement des capacités de production locale et en choisissant d'y adjoindre les recettes en devises découlant de l'exportation des produits de la pêche à haute valeur commerciale.

Par ailleurs, dans la perspective de gains positifs à l'échange, une attention particulière devrait être accordée aux mécanismes de redistribution à mettre en place qui permettraient de faire bénéficier, de manière prioritaire, les populations de pêcheurs en situation de pauvreté des avantages de l'ouverture commerciale. Même si un pays, dans son ensemble, est gagnant de la libéralisation du commerce, il existe souvent des inégalités prononcées entre les différents intervenants dans le commerce extérieur.

Sous certaines conditions, il serait aussi possible de diminuer le prix du poisson pour le marché domestique. La faible capitalisation de la filière de la pêche artisanale, le manque d'organisation de la distribution et le délabrement des infrastructures de base génèrent des surcoûts qui sont répercutés sur le consommateur. Le marché local est donc victime de ces dysfonctionnements et les consommateurs pauvres sont ceux qui en souffrent le plus. Les services de la Direction de la pêche et du Commissariat au Plan devraient promouvoir des initiatives pour améliorer la productivité des pêches, sans oublier toutefois d'étudier leur impact sur les consommateurs, en particulier les pauvres.

Le secteur agricole. Le tableau ci-dessous montre l'importance des cultures de rente pour la lutte contre la pauvreté. Il y a plus de 38.000 parcelles pour un total de près de 56.000 exploitations. Il est probable que plus de la moitié des exploitations agricoles soit impliquée dans l'une ou l'autre culture de rente, dont les revenus monétaires sont essentiels pour faire face aux dépenses de base de santé, d'éducation et à l'achat de biens de première nécessité comme les vêtements et les souliers. Une politique agricole en faveur des pauvres doit donc prendre en compte ce facteur et viser à améliorer les revenus de ces cultures ou préparer le passage à d'autres cultures. Différentes possibilités pourraient être explorées pour améliorer la situation des petits agriculteurs :

Tableau 11.1 Exploitations agricoles et parcelles de culture de rente

	Nr. Exploitations	Vanille	Girofle	Ylang-ylang
Grande Comore	24.532	8548	1360	
Anjouan	29.201	7098	14964	
Mohéli	2.126	722	720	
Total	55.859	16.404	17.044	5000 parcelles*

Source : Recensement agricole 2003

*Estimation de la mission ; l'ylang ylang n'a pas été enregistrée lors du recensement agricole

- (i) Les cours mondiaux des trois cultures traditionnelles de rente sont caractérisés par des fluctuations de grande amplitude, un facteur déstabilisant, en particulier pour les petits producteurs pauvres. Sans proposer de revenir aux anciennes caisses de stabilisation des prix, il faudrait réfléchir à des solutions, qui pourraient aller de la création d'un filet de sécurité pour aider les plus pauvres à faire face à la volatilité des prix à l' « ingénierie » financière, avec des produits financiers qui permettent de diminuer les risques de fluctuations extrêmes (hedging). La Banque centrale et les IFD devraient être associés à cette réflexion qui devrait inclure la Banque Mondiale où un département très spécialisé travaille sur des questions similaires. Il s'agit de questions très sophistiquées qui demandent une expertise inexistante aux Comores.
- (ii) la culture de la vanille ne semble pas aujourd'hui attirer les jeunes qui arrivent sur le marché du travail. Pourtant les revenus générés par cette culture semblent raisonnables et certainement plus élevés relativement que ceux générés par les clous de girofle dont la production a fortement augmenté. Les raisons profondes de cette désaffection sont mal connues. Le Commissariat au Plan et la Direction du Commerce devraient commanditer une étude pour mieux les comprendre et entreprendre, si cela est possible, de réhabiliter cette culture particulièrement importante sous l'angle de la lutte contre la pauvreté : pour beaucoup de petits agriculteurs, elle assure un revenu monétaire qui permet d'acheter différents services et biens de première nécessité ;
- (iii) une autre voie qui n'a pas été suffisamment explorée est la production et la commercialisation de fruits, légumes, cultures vivrières, lait et viande. Il existe une forte demande domestique qui n'est pas satisfaite par la production locale et qui recourt à des produits importés. Des parts de marchés ont été perdues et il serait certainement possible de les regagner si des efforts systématiques sont faits pour diminuer les coûts de transports entre les îles et fluidifier les marchés.

Le secteur des transports et de la logistique. Parmi les méso mesures susceptibles de contribuer rapidement à une réduction de la pauvreté, il faut citer celles relatives :

- (i) *à la facilitation du commerce* qui comprennent l'informatisation des opérations de douane et de la chaîne logistique ainsi que l'amélioration de la gestion des ports et de la manutention des marchandises. La réduction du temps de chargement et de déchargement des marchandises devrait se traduire par une réduction des coûts qui pourrait être répercutée, pour partie ou en totalité, sur le prix aux consommateurs, du moins si les importateurs jouent le jeu. La part du coût de transport dans le coût total des marchandises est très élevé, en particulier pour la population de la Grande Comore qui souffre de l'inadéquation physique du port de Moroni. Ces coûts agissent comme une taxe et ils augmentent le prix payé par les consommateurs ;
- (ii) *à l'intégration du marché domestique.* Les faiblesses et le coût élevé du transport inter-îles ainsi qu'à l'intérieur d'une île contribuent à exacerber les disparités entre les zones excédentaires et déficitaires en produits alimentaires. Il n'y a pas de mouvement fluide des marchandises entre les régions. Les prix des biens alimentaires de base achetés à la ferme à Mohéli vendus à Moroni subissent une hausse de 700%, essentiellement sous forme de frais de transport et de commercialisation. Étendre les bénéfices du commerce aux franges les plus déshéritées de la population et des régions les plus pauvres devrait constituer un objectif pour les responsables de la SCRP

- (iii) *à l'amélioration de la concurrence.* Il n'y a pas de loi sur la concurrence et le Gouvernement ne dispose pas de moyen pour suivre activement l'évolution des prix. Il paraîtrait qu'il est arrivé que des importateurs en situation de quasi monopole retiennent des produits, provoquant des hausses de prix pour le consommateur.

Bibliographie-Ouvrages concernant spécifiquement les Comores

- Afronews 2007, Comoros get regional fisheries monitoring centre
Banque Central des Comores 2005 et 2006, Rapport annuel
Banque Central des Comores, 2006, Réunion des Ministres de la zone Franc, 12-13 avril 2006, Libreville
Commissariat Général au Plan, 2005, Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
Commissariat Général du Plan, 2005b, Croissance et Réduction de la Pauvreté, 2006-2009 Plan d'Action
Commissariat Général au Plan, 2002, Document préliminaire de développement du commerce extérieur
Commissariat Général au Plan 2005c, Pauvreté, inégalité et marché du travail dans l'Union des Comores
Economic Intelligence Unit, 2007, Comoros, country report
GTT- Comores/COMESA, 2005, Impact du tarif extérieur commun (TEC) sur les recettes de l'Etat et la compétitivité
IMF 2006a, Article IV consultation and Fourth Staff Review and extension of the staff monitored program
IMF 2006b Selected issues and statistical appendix
Ministère des Finances et du Budget 2006, Loi des finances
Ministère des Finances, 2006, Direction des douanes, Tarif 2006
PNUD 2006, Rapport mondial sur le développement humain
PNUD 2001, Rapport national sur le développement humain
PNUD 2000, La pauvreté aux Comores : concepts, mesure et analyse
PNUD 2003, Evaluation des systèmes fiscal et douanier comorien et formulation du document de projet, phase II
Said Abdou Salime 2002, Document préliminaire de développement du commerce extérieur
SOGES 2006, Etude d'impact préalable aux négociations des APE
Système des Nations-Unies 2002, Plan cadre pour l'assistance du système des Nations Unies au développement des Comores, 2002-2007
Union des Comores 2005, Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport National
Union des Comores 2006, Conférence des bailleurs de fonds en faveur des Comores, Rapport final.
Union des Comores 2003, Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH)
Union des Comores 2007, Site officiel du Gouvernement, régulièrement mis à jour, informations politiques, sociales et économiques
Union Européenne, Projet de développement des cultures vivrières et appui semencier (DECVAS)
Union Européenne 2007a, Mémoire sur les projets financés par le FED
Union Européenne 2007b, différents communiqués de presse au sujet de l'accord de pêches avec les Comores, notamment le protocole 2005-2010
World Bank 2004, Remittances to Comoros, volume, trends, impact and implication, working paper 75
World Bank 2007, Doing Business
World Bank 2006b, World Development Indicators Database
World Bank 2006c, Additional financing for the service support credit projet
Zaki B. Salim 2004, Etude d'impact de l'adhésion des Comores à la zone de libre échange COMESA sur le budget
Zaki B. Salim et M. Hassane 2006, Adhésion des Comores aux zones de libre échange et aux unions douanières. Evaluation des impacts fiscaux et proposition pour une réforme du système fiscal