

Analyse Commune de Pays (CCA) du Système des Nations Unies en Union des Comores 2020



NATIONS UNIES
COMORES



Juillet 2020

Un Bilan Commun de Pays marqué par le contexte de la pandémie du Covid-19

État fragile confronté à une croissance démographique non maîtrisée doublée de faibles performances macroéconomiques et financières, l'Union des Comores fait face à plusieurs écueils qui entravent son développement socioéconomique. Face à un tel contexte, les autorités comoriennes et leurs partenaires au développement ne cessent de conjuguer leurs efforts pour proposer des solutions appropriées permettant de mettre les Comores sur un sentier de croissance forte permettant de réduire la pauvreté et les inégalités.

Ce présent Bilan Commun de Pays (BCP), réalisé par l'équipe pays des Nations Unies aux Comores entre mars et août 2020, s'inscrit dans cet élan. Pour mener ce processus, des consultations ont été menées au sein du Système des Nations-Unies. Celles-ci ont permis de recueillir les avis divers et variés des agences résidentes et non résidentes. Pour appuyer l'équipe de pays du Système des Nations-Unies aux Comores, des consultants nationaux et internationaux ont été recrutés. Ces derniers ont été mandatés pour faciliter les échanges entre les Agences, recueillir des informations et collecter des données auprès de la partie nationale, notamment les administrations et institutions publiques comoriennes. Par la suite, un comité de rédaction, composé des cadres des agences onusiennes et du Bureau du Coordonnateur Résident, a été mis en place pour finaliser le processus et donc rédiger le rapport. Enfin, un atelier de validation a été organisé sous la responsabilité du Coordonnateur résident a.i pour valider le rapport. Ses principaux résultats ont été présentés par le SNU à la partie comorienne, notamment au Secrétariat Général du Gouvernement.

Il sied de rappeler que cet exercice d'analyse a été structuré autour **des 5 P, Peuple, Prospérité, Planète, Paix et Partenariat**, qui constituent l'ossature de l'Agenda 2030. Ce Bilan Commun Pays, s'attelle à analyser les obstacles majeurs au développement des Comores. À cet égard, il permet de mieux appréhender la dynamique des changements sociopolitiques et économiques opérés au cours de ces dernières années, leurs impacts sur l'atteinte des Objectifs du Développement Durable (ODD) et d'identifier les opportunités et les principaux défis du développement de l'Union des Comores.

Bien que cette analyse ait été confrontée à plusieurs difficultés, notamment celles liées à l'insuffisance des données, force est de souligner que les thématiques abordées dans ce cadre d'analyse ont été choisies en fonction des priorités et orientations stratégiques du pays, déclinées dans le Plan Comores Emergent (PCE) et les objectifs définis par l'Agenda 2030.

Par ailleurs, **il y a lieu de souligner que ce BCP a été réalisé dans un contexte particulier lié à la crise du Covid-19**. État fragile et fortement tributaire de l'extérieur, les Comores sont exposées aux conséquences de cette pandémie. Les mesures prises (annulations des festivités coutumières, fermeture des frontières, Couvre-feu, etc.) pour juguler les effets de cette pandémie ont eu des conséquences, notamment sur :

- ❖ **les finances publiques du pays qui ont été impactées** par la baisse de l'activité économique et par les exonérations/réductions adoptées sur différentes taxes dans le cadre des mesures sociales prises par le gouvernement pour soutenir le secteur privé comorien.
- ❖ la **baisse des prix liée à la réduction de la demande intérieure** accroît une pression déflationniste.

- ❖ une hausse du **chômage avec ses corolaires, à savoir l'explosion de la pauvreté et les inégalités**, notamment celles liées au genre. La situation pourrait être plus critique dans **le secteur de l'informel** à cause des mesures strictes prises par le gouvernement (couvre-feu, distanciation sociale, etc.) et du climat de peur généralisé qui pourrait inciter une partie des travailleurs de l'informel à abandonner leurs activités.

Au-delà de ces effets économiques, la crise du Covid-19 entraîne des effets négatifs sur les secteurs sociaux de base et affecte par voie de conséquence la réalisation d'une partie des ODD.

- ❖ **Le système de santé est sous tension.** Affecté par la baisse de ses recettes, l'État aura du mal à faire face aux conséquences d'une telle baisse. En revanche, les limitations des déplacements et la panique pourraient réduire le taux de fréquentation des établissements sanitaires, ce qui pourrait affaiblir les indicateurs de santé : taux de mortalité infantile et maternelle, taux de couverture vaccinale, etc.
- ❖ **La fermeture des établissements scolaires** pourrait également baisser davantage le niveau scolaire et nuire à la qualité de l'enseignement, amplifier le taux d'abandon scolaire, et accentuer les inégalités scolaires au détriment des couches sociales les plus vulnérables.

Face à une telle situation difficile, **les risques d'une crise alimentaire et sociopolitique** sont réels. Ainsi, les autorités comoriennes sont appelées à faire preuve d'ingéniosité pour relever les défis liés à cette nouvelle crise mondiale.

Les principaux défis du développement des Comores

Le P-Peuple est confronté aux questions liées à l'explosion démographique, la persistance de la pauvreté et des inégalités, la faiblesse des systèmes de santé et d'éducation. Toutefois, d'autres sujets affectant la vie sociale de la population comorienne ont été abordés, notamment l'absence d'un système de protection sociale fiable, les inégalités liées au genre, les violences faites aux femmes et aux enfants et les discriminations faites aux personnes vivant avec des handicaps ou souffrant de certaines maladies, etc.

L'Union des Comores fait face à une croissance **démographique non maîtrisée**. Au cours de ces 45 ans d'indépendance, le taux de croissance démographique annuel moyen tourne autour de 2,5 %. Par conséquent, une des caractéristiques majeures de la population comorienne est son extrême jeunesse. Selon le Recensement Général de la Population de 2017, plus de 49,44 % de la population comorienne a moins de 20 ans, tandis que 13,65 % d'entre elle a moins de 5 ans. Une telle situation entraîne une forte pression sur le marché du travail qui peine à intégrer ces cohortes de jeunes actifs qui y rentrent chaque année.

En effet, selon l'enquête ménages de 2014, 44,1 % de la population comorienne vivent dans la pauvreté, 35,6 % d'entre elle dans l'extrême pauvreté, tandis que l'indice de Gini mesurant les inégalités reste à un niveau élevé bien qu'il ait connu un recul au cours de la période allant de 2004 à 2014, passant de 0,55 à 0,45.

La pauvreté et les inégalités sont, en grande partie, expliquées par le contexte économique prévalant aux Comores, mais aussi par l'absence **d'un système de protection sociale fiable**. Les faibles ressources financières de l'État ne permettent pas de mener une politique de redistribution au profit des couches sociales les plus vulnérables, ce qui accentue les inégalités notamment celles liées au genre. En effet, selon le rapport national sur le développement humain de 2017-2018, **l'Indice d'Inégalités de Genre (IIG)** est de 0.594 pour l'année 2013. Quant à **l'Indice de développement humain (IDH)** des Comores, il est de 0.53 en 2018, ce qui les classe à 156-ème place sur 189 pays. Ainsi, la pauvreté multidimensionnelle est marquée

par des carences multiformes affectant tous les secteurs tels que les secteurs sanitaire et éducatif.

- ❖ **En ce qui concerne l'éducation**, des efforts remarquables ont été constatés en matière de scolarisation des enfants ¹. Le nombre d'étudiants inscrits aux différents établissements de l'enseignement supérieur nationaux et étrangers ne cesse d'augmenter d'une année à une autre. Cependant, la qualité de l'enseignement comorien mérite d'être améliorée dès lors que le système éducatif comorien ne parvient pas à répondre aux besoins de l'économie et de la société comoriennes. Pour pallier cette faible adéquation emploi-formation, les défis à relever sont encore dans la restructuration de l'enseignement comorien afin de promouvoir l'enseignement technique, de mener une politique visant à orienter les étudiants vers les secteurs les plus à même de faciliter leur intégration professionnelle, tout en essayant d'intégrer dans les circuits formels les enfants qui en sont sortis très tôt. Par ailleurs, cette faible qualité de l'enseignement comorien a plusieurs causes, dont le déficit de qualification des enseignants, leurs faibles motivations, les faibles moyens mis à la disposition du système éducatif, la limitation des offres techniques et professionnelles, etc.
- ❖ **Pour ce qui est de la santé**, les tendances actuelles montrent que les Comores ont enregistré des résultats encourageants bien que des défis majeurs restent à relever. En effet, le taux de mortalité maternelle a baissé, passant de 380 à 172 décès pour 100 000 naissances entre 2003 à 2012 ; tandis que le taux de mortalité infanto-juvénile est de 50/1000 et celui de mortalité néonatale est de 24/1000 en 2012 (EDS/MICS). Les politiques de planning familial, de vaccination mises en place par les autorités comoriennes en collaboration avec leurs partenaires au développement et surtout l'accès facilité aux établissements de santé expliquent ces avancées. En revanche, malgré les efforts déployés par l'État et ses partenaires au développement, **l'insécurité alimentaire** liée surtout à la faible productivité d'un secteur agricole peu mécanisé et modernisé, est devenue endémique et touche plus de 35 % de la population comorienne. Il en résulte donc que l'état nutritionnel des Comoriens, particulièrement les plus vulnérables, s'est dégradé ces dernières années. C'est ainsi que le taux de malnutrition chronique a atteint 30 % chez les enfants de moins de 5 ans, alors que le taux d'insuffisance pondérale est de 15% pour cette même tranche d'âge. Quant à **l'accès à l'eau et à l'assainissement**, la situation n'a pas beaucoup évolué au cours de ces dernières années. En effet, seuls 15% de la population comorienne ont accès à l'eau potable et la situation est plus alarmante en zone rurale. Cependant, les autorités comoriennes ne ménagent aucun effort pour améliorer cette situation et plusieurs projets ont été initiés pour augmenter le taux d'accès à l'eau potable.

Le P-prospérité met l'accent sur les goulots qui empêchent le développement des Comores, les opportunités dont disposent les Comores et les défis à relever pour stimuler une croissance économique inclusive, pro-pauvre et créatrice d'emplois décents pour la jeunesse comorienne.

- ❖ Depuis leur accession à l'indépendance, les Comores peinent à relancer leur économie. Au cours des 45 ans d'indépendance, le **taux de croissance économique** reste faible, erratique et tourne en moyenne autour de 2,2 % légèrement en dessous du taux de croissance démographique annuel moyen de l'ordre de 2,5 % au cours de la même période. Une telle situation entraîne un déséquilibre structurel sur le marché de l'emploi. Par conséquent, **le taux de chômage au sens élargi** reste plus élevé, soit 24,8 % en 2013, tandis que la pauvreté touche 44,1% de la population comorienne. Pour faire face à ce contexte difficile, certains jeunes comoriens choisissent l'option migratoire, tandis qu'une

¹ Taux de scolarisation bruit

bonne partie d'entre eux se lance dans l'informel. Bien que le secteur informel fournisse de l'emploi à plus de 75 % des actifs comoriens, il y a lieu de souligner que les conditions de travail ne sont pas décentes. Elles sont caractérisées par des salaires faibles, d'une forte précarité, et l'absence d'un système de protection sociale fiable, etc.

- ❖ Le BCP s'est attelé aussi à analyser les **principaux goulots qui freinent le développement** des Comores. Il en ressort donc que **le faible niveau du capital humain, le déficit en infrastructures de base** (routes, aéroports, ports, etc.), **le déficit énergétique, la faible mobilisation des ressources** constituent des handicaps majeurs pour la relance de l'économie comorienne. Par ailleurs, l'analyse faite dans ce BCP a révélé que l'Union des Comores dispose **de plusieurs atouts** qu'il conviendrait d'exploiter à bon escient pour mettre l'économie comorienne sur un sentier de croissance afin de lutter contre la pauvreté endémique et les inégalités criantes qui caractérisent l'archipel. Ainsi, la relance **du secteur touristique et la mise en valeur de l'économie bleue et l'exploitation efficace de la manne diasporique** pourraient servir de levier pour stimuler une croissance forte et inclusive au profit de toutes les couches sociales de la population, particulièrement les plus vulnérables d'entre elles.

Le P-Planète est confronté à tous les défis majeurs environnementaux et de durabilité d'un Petit État Insulaire en Développement (PIED) : une exploitation non durable des écosystèmes terrestres et lagunaires et de ses immenses ressources ; des écosystèmes marins et côtiers fortement affectés par les pressions liées à l'érosion, aux pollutions diverses et à la surpêche ; une vulnérabilité élevée et une faible capacité de résilience face aux changements climatiques ; une exposition aiguë aux aléas et catastrophes naturels ; une dégradation environnementale exacerbée.

C'est ainsi que l'Indice de risque mondial place les Comores **au 151-ème rang/ 172 des pays vulnérables** aux changements climatiques, tandis qu'elles font aussi **partie des 35 régions critiques retenues par le Fonds Mondial pour la nature**. Les effets de telles menaces liées à la détérioration de l'environnement risquent de mettre en danger la vie des Comoriens, notamment les plus vulnérables d'entre eux qui disposent de moyens limités pour y faire face.

- ❖ Ces menaces sont diverses et variées parmi lesquelles **les pratiques liées à la déforestation**. Il en résulte donc que de 1950 à 2016, la superficie forestière a connu une forte diminution, passant de 31 000 à 3000 ha, alors que 15 % des espèces végétales auraient disparus au cours de cette même période. À cela s'ajoute, le dessèchement des sources d'eau, notamment dans les îles d'Anjouan et Mohéli, etc. Le nombre de cours d'eau permanents sur Anjouan serait passé de 45 en 1950 à 12 aujourd'hui (PANA 2006).
- ❖ **Les pratiques de pêche non durables** compromettent la durabilité des ressources halieutiques induisant une insécurité alimentaire au détriment des couches vulnérables, notamment l'immense majorité des pêcheurs. Quant aux pratiques **liées à la pollution et l'érosion**, elles contribuent à la dégradation des écosystèmes marins et côtiers.
- ❖ Les Comores sont très vulnérables **aux changements climatiques avec de faibles capacités d'adaptation** et font partie des pays les plus exposés aux aléas climatiques. Les effets de la détérioration du climat sont plus marqués par des cyclones, des pluies torrentielles, une augmentation de la température, etc. Ces catastrophes naturelles entraînent des conséquences socioéconomiques parmi lesquelles la destruction des lieux d'habitation, des cultures, des infrastructures, la réduction des terres cultivables, etc.

- ❖ **L'absence d'une politique d'urbanisation** accentue la dégradation de l'environnement. En effet, de 1980 à 2017, le nombre de villes de plus de 5000 habitants a connu une hausse fulgurante, passant de 5 à 29 villes. De plus, cette explosion s'est faite d'une manière anarchique sans plan d'urbanisation, ni stratégies de traitements des déchets. Il en résulte qu'une très bonne partie des 135 415 tonnes de déchets ménagers produits chaque année aux Comores sont brûlées dans des décharges à ciel ouvert. L'absence de système national de prise en charge des déchets entraîne des conséquences graves d'ordres sanitaires (maladies respiratoires, épidémies arboviroses) et écologiques (insalubrité, pollution, etc.). Conscientes de ces menaces, les autorités comoriennes déploient des efforts pour améliorer la résilience des Comores aux aléas climatiques et des progrès significatifs ont été constatés au cours de ces dernières années.

Le P-Paix porte la marque d'une succession de crises politiques et institutionnelles caractérisées par plusieurs tentatives de coup d'État, sept révisions constitutionnelles et des velléités séparatistes récurrentes. La Constitution de 2001 instaurant le principe de la « **Présidence tournante** » a permis aux Comores de retrouver une relative stabilité politique caractérisée par des alternances politiques réussies. Cependant, les changements constitutionnels opérés en 2018 et la suppression de la Cour Constitutionnelle par décret présidentiel en avril 2018 risquent de réveiller les velléités séparatistes et par voie de conséquence de plonger les Comores dans un nouveau cycle d'instabilité politique.

- ❖ Bien que **le cadre de dialogue des élites reste fragile et agité**, ceux-ci se servent de leurs liens de proximité pour résoudre les crises politiques, voire les conflits villageois, ce qui permet aux Comores de se démarquer en Afrique par le nombre très limité des morts liés à des causes sociopolitiques. Quant à la **participation des Citoyens aux affaires publiques**, elle reste limitée aux échéances électorales et mérite d'être renforcée.
- ❖ **L'État de droit est fragilisé** par plusieurs facteurs, notamment : les changements constitutionnels, l'affaiblissement, voire la suppression, des institutions de contre-pouvoir (Cour Constitutionnelle, la Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption, Justice, Assemblée de l' Union etc.), l'insécurité juridique et les difficultés d'accéder à une justice équitable pour les Comoriens, notamment les plus vulnérables d'entre eux.
- ❖ Quant à **la sécurité publique**, les Comores jouissent d'une bonne image dès lors que les violences liées au grand banditisme demeurent rares. Cependant, elles restent vulnérables et font face à des menaces multiples et variées liées surtout à la porosité de leurs frontières et les conséquences qui en découlent à savoir : les flux migratoires incontrôlés et la criminalité transnationale.
- ❖ Sur le plan **de la gouvernance administrative**, des réflexions ont été menées et des efforts sont déployés ces dernières années pour renforcer les institutions administratives comoriennes. Nonobstant, les défis à relever sont nombreux et leur fonctionnement gagnerait en performance avec l'instauration d'une culture de reddition des comptes et une politique visant à renforcer les ressources techniques, humaines et financières qui y sont allouées. Il y a lieu de noter que les indicateurs de gouvernance restent globalement à un niveau assez bas. Entre 2015 et 2019, les Comores ont chuté de la 136^{ième} à la 153^{ième} place du classement de Transparency international. Pour ce qui est de l'Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance, les Comores sont toujours restées entre le 30^{ième} et le 34^{ième} rang sur 52 pays classés entre 2008 et 2017. Quant à **l'environnement des affaires**, les Comores sont mal notées par les classements mondiaux, tels que le Doing-Business (160^{ième} rang/190 en 2019). En conséquence, elles peinent à attirer les investissements susceptibles de redynamiser l'économie au profit des jeunes actifs comoriens qui s'adonnent à l'oisiveté ou la fuite à l'étranger, notamment la France.

- ❖ En matière **de gouvernance locale**, des réformes ont été menées et plusieurs lois ont été élaborées et adoptées depuis la publication du décret n° 04-021 / PR du 19 février 2004, créant la Direction Nationale de la Décentralisation. Malgré ces efforts, le système reste fortement centralisé et les administrations locales sont marginalisées et peu appuyées par l'État et ses partenaires. Elles sont souvent financées par l'argent du Grand-Mariage pour le cas de l'île de la Grande Comore. En outre, **la faible représentation des femmes** au niveau des instances de décision locales et nationales constitue aussi une faiblesse majeure des administrations publiques et des collectivités territoriales.

Le P- partenariat relève parmi les obstacles majeurs la faible exploitation des opportunités géostratégiques des Comores, un partenariat régional insuffisamment exploité pour une meilleure insertion des Comores dans les espaces régionaux d'échange et de coopération, un partenariat Sud-Sud à exploiter davantage et un partenariat technologique et scientifique quasi inexistant.

Suivant l'un des principes majeurs du Programme d'action d'Addis-Abeba (2015), le pays privilégie la mobilisation des ressources internes pour le financement des programmes nationaux de développement durable. À cet égard, les autorités comoriennes ont initié plusieurs réformes visant à moderniser les administrations fiscales et douanières dans le but d'augmenter **les capacités de mobilisation des ressources internes**. Avec un taux de pression fiscale en dessous de 9,7 % en 2018, les Comores se classent parmi les pays africains ayant le plus faible taux de mobilisation des ressources nationales. Bien que la mobilisation des recettes soit loin d'être optimale, il sied de noter que des avancées ont été enregistrées ces dernières années. Par conséquent, les recettes internes (fiscales et non fiscales) ont connu une tendance haussière. De 2015 à 2017, elles ont passé de 43 à 55,5 milliards de FC. Cependant, la faiblesse des ressources internes par rapport aux besoins pour le développement contraint l'Union des Comores à chercher des financements externes, en tissant des partenariats divers et variés et en recourant à de moyens de financement innovants.

- ❖ **L'Aide Publique au Développement (APD)** reste une composante importante de sources de revenu pour les états fragiles. En Union des Comores, celle-ci ne s'est jamais inscrite dans une trajectoire ascendante, mais évolue en dents de scie. Selon la Banque mondiale, les montants d'aide au développement destinés aux Comores, seraient passés de 74 à 53 millions de dollars US entre 2014 et 2016, pour cumuler à 86,55 millions de dollars US en 2018. Bien que l'APD représente en moyenne 43 % du budget de l'État comorien au cours de ces cinq dernières années et représente 61% du budget d'investissement public, selon la loi de Finance de 2017, il y a lieu de noter que ces montants restent faibles et volatiles. Plusieurs facteurs expliquent ces faiblesses : la limitation des partenaires au développement (seuls 15 partenaires, dont 7 bilatéraux et 9 multilatéraux ont engagé des fonds en 2017), l'instabilité politique et la mauvaise gouvernance qui nuisent à la qualité des relations entre les Comores et ses partenaires au développement, l'absence d'une stratégie nationale de mobilisation des ressources et les faibles capacités de suivi des engagements des partenaires.
 - ❖ Quant aux **financements privés internes**, ils restent faibles. Le système bancaire comorien est confronté à plusieurs difficultés. En effet, le taux de créances douteuses est l'un des plus élevés au monde (24%, en 2018). En outre, la majorité des dépôts sont à court terme, ce qui contribue à rendre les banques frileuses à octroyer des crédits pour des investissements productifs de longue durée. Par conséquent, les clients doivent apporter des garanties importantes (en immobilier ou en or) et supporter des taux d'intérêt élevés.
- En ce qui concerne **les Investissements Directs étrangers (IDE)**, l'environnement des affaires comorien est moins attractif. Par conséquent, les Comores peinent à attirer les

IDE à même de relancer l'économie. Il en résulte que le niveau des IDE à destination des Comores reste très faible, passant de 3,6 à 7 millions de dollars au cours de la période de 2013 à 2018.

- ❖ Les **apports financiers de la diaspora comorienne** constituent la principale source de devises des Comores. Ils augmentent d'une décennie à une autre et représentaient environ 13% du PIB entre 2014-2018. Ces fonds constituent environ 20% des revenus des ménages et permettent à certains d'entre eux de sortir de l'extrême pauvreté. Néanmoins, ils contribuent à alimenter les inégalités, notamment les inégalités interinsulaires dès lors qu'ils sont inégalement distribués en faveur de la Grande-Comore (environ 84 %), île dont est originaire l'immense majorité des migrants. En outre, leur orientation vers des activités non productives limite leurs impacts sur la croissance économique. En effet, plus de 77 % de ces flux financiers sont destinés à la consommation des ménages, notamment celle liée aux Grands mariages et seuls 10 % sont alloués à l'investissement productif.
- ❖ De par **sa position géographique privilégiée, l'Union des Comores appartient à plusieurs zones d'intégration économiques** telles que le COMCEC (ZLE de l'OCI), le COMESA, la COI, la SADC, ce qui constitue en soi une opportunité offerte aux acteurs du secteur privé comorien pour stimuler les échanges commerciaux et leur permettre de contourner l'épineux problème de l'exiguïté du marché local. Cependant, au vu de la faiblesse avérée des structures de production de l'économie comorienne, les Comores peinent à s'insérer économiquement dans ces espaces régionaux d'échange et restent fortement dépendantes des importations.
- ❖ Les Comores à travers le Plan Comores Emergent misent aussi sur **le partenariat technologique et scientifique** pour financer leur économie structurellement dualiste. Pour ce faire, les autorités comoriennes ambitionnent de faire du numérique un véritable levier pour stimuler la croissance.

Au-delà de ces défis ci-haut décrits selon l'approche des 5 P, le présent BCP a abordé d'autres thématiques, en l'occurrence celles liées **à la faiblesse du système statistique national et la réalisation des ODD**.

- ❖ Le **système statistique national comorien** souffre de plusieurs lacunes sur le plan qualitatif et quantitatif qu'il conviendrait de remédier afin de pouvoir suivre efficacement l'évolution des indicateurs socioéconomiques et mesurer objectivement les impacts des actions initiées pour réaliser les ODD. L'indicateur de capacité statistique de la Banque mondiale pour l'Union des Comores est de 47,8/100. Cette faiblesse s'explique entre autres par les faibles ressources humaines et financières allouées à l'Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques et Démographiques (INSEED) et aux unités statistiques sectorielles et insulaires et une faiblesse de la gouvernance du système statistique national malgré la mise en place de la loi statistique n° 11-003/AU du 26 mars 2011.
- ❖ Quant à **la réalisation des ODD**, l'analyse a révélé que des résultats encourageants ont été obtenus dans certains ODD. Néanmoins, une très bonne partie des ODD suit une trajectoire stationnaire avec des résultats mitigés. Par conséquent, les chances des Comores pour atteindre les objectifs définis par l'agenda 2030 restent minimales. Pailleurs, l'analyse a révélé aussi que les Comores disposent d'atouts majeurs pour inverser cette tendance et rattraper leurs retards. À cet effet, les autorités comoriennes devraient relever plusieurs défis, notamment ceux liés à la faiblesse des ressources

financières, humaines et techniques, le renforcement du système statistique national, et l'appropriation de cet agenda par les acteurs locaux, etc.

Les droits humains constituent aussi un champ qui a été abordé au cours de cet exercice. L'analyse a montré que des lacunes existent bien que les Comores aient consenti des efforts considérables ces dernières années aussi bien sur le plan normatif que sur le plan institutionnel pour mieux se conformer aux normes internationales en matière de Droits de l'Homme. **La protection des droits de la femme, de l'enfant, des personnes vivant avec un handicap et des travailleurs doit encore être renforcée, ainsi que la liberté et à la sécurité des personnes arrêtées.**

SOMMAIRE

Avant-Propos	Erreur ! Signet non défini.
Résumé Exécutif	1
Liste des encadrés	12
Liste des figures	12
Liste des graphiques	12
Liste des Tableaux	12
1 Une vision nationale de développement durable dans un contexte de fragilité	13
1.1 Une histoire faite de métissage et de diversité marquée par l'insularité	13
1.2 Un contexte politique hérité de plusieurs décennies d'instabilité	14
1.3 Un cadre national de développement renouvelé pour assurer l'émergence des Comores	14
1.4 Un contexte marqué par la pandémie du Covid-19	17
1.4.1 Un sévère impact économique du Covid-19	17
1.4.2 Des Impacts et implications sur les secteurs sociaux de base et les ODD	17
1.4.3 Des mesures de soutien pour faire face à la crise du Covid-19	18
2 Les Comores face à des défis majeurs de développement durable	20
2.1 Un P-Peuple face à de nombreux défis	20
2.1.1 La dynamique démographique, atout ou fardeau	20
2.1.2 Une faible inclusion sociale	22
2.1.3 Des services de santé de mauvaise qualité et une offre limitée	23
2.1.4 Un système éducatif insuffisamment adapté aux besoins de la société	26
2.1.5 Un déficit criant de protection sociale	28
2.1.6 L'augmentation de la violence contre les femmes et les enfants	30
2.1.7 Les laissées-pour-compte du développement humain durable	31
2.1.8 Une situation du Genre contrastée	32
2.1.9 Une durabilité focalisée sur l'humain	34
2.2 Un P-Prosperité caractérisé par une croissance limitée et non inclusive	35
2.2.1 Un faible capital humain	35
2.2.2 Un manque d'infrastructures critiques pour un archipel	38
2.2.3 Une capacité limitée à mobiliser les ressources financières	42
2.2.4 Une structure économique peu productive et compétitive	43
2.2.5 Des opportunités à exploiter pour une croissance forte et inclusive	44
2.2.6 Les femmes et les laissées pour compte des défis économiques	46
2.2.7 Une Durabilité du développement économique à assurer	46

2.3	Un P-Planète qui mérite davantage de protection	48
2.3.1	Une exploitation non durable des écosystèmes terrestres et lagunaires et de ses immenses ressources.....	48
2.3.2	Des écosystèmes marins et côtiers fortement affectés par les pressions liées à l'érosion, aux pollutions diverses et à la surpêche 49	
2.3.3	Une vulnérabilité élevée et une faible capacité de résilience face aux changements climatiques	49
2.3.4	Une exposition aigue aux aléas et catastrophes naturels	50
2.3.5	Une dégradation environnementale exacerbée	51
2.3.6	Les laissées pour compte du P-Planète	53
2.3.7	Des inégalités de Genre qui traversent le P-Planète	54
2.3.8	Une durabilité peu garantie	54
2.4	Un P-Paix dans un contexte socio-politique et institutionnel fragile peu propice au développement	56
2.4.1	Fragilité politique et institutionnelle	56
2.4.2	Un Etat de droit limité	58
2.4.3	Un secteur de la sécurité en construction	60
2.4.4	Faiblesses des capacités administratives et mécanismes de gouvernance	61
2.4.5	Une décentralisation qui a besoin d'être accompagnée de mesures effectives en faveur des collectivités locales	63
2.4.6	Garantir une durabilité de la paix au service du développement économique et sociale durable	65
2.5	UN P-PARTENARIAT INDISPENSABLE POUR DES BESOINS IMPORTANTS DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT ET DES ODD 67	
2.5.1	Des opportunités extérieures non exploitées.....	67
2.5.2	Un partenariat régional à approfondir pour une meilleure insertion des Comores dans les espaces régionaux d'échange et de coopération	69
2.5.3	Un partenariat Sud-Sud à exploiter davantage	69
2.5.4	Le partenariat technologique et scientifique	70
3	L'économie politique du développement des Comores	71
3.1	Des réseaux d'allégeance familiale, villageoise ou clanique qui sont plus forts que les normes étatiques, l'Etat de droit ou la justice72	
3.2	Un modèle de démocratie biaisé, fragilisant l'Etat de droit et source d'instabilité politique	74
3.3	Compétition pour des positions de rente dans la lutte économique.....	77
4	Des tendances peu rassurantes dans la réalisation des ODD à l'horizon 2030	78
4.1	Une Trajectoire stationnaire depuis 2015 de l'évolution des ODD	78
4.1.1	Des ODD du P-Peuple qui évoluent de manière disparate	78
4.1.2	Des ODD du P-Prospérité qui ne servent malheureusement pas de locomotive à l'atteinte de l'Agenda 2030	80
4.1.3	Des ODD du P-Planète qui pourraient mieux avancer	81
4.1.4	Des ODD du P-Paix fortement impactés par les crises politiques	82

4.1.5	Des ODD du P-Partenariat qui s'améliorent	82
4.2	Risques et défis à relever pour la réalisation des ODD en Union des Comores	82
5	L'écosystème des données aux Comores	84
5.1	Un système statistique national avec de nombreuses faiblesses	84
5.2	Un cadre national de suivi des politiques à adapter aux enjeux du développement durable	85
6	Les engagements en matière de normes et standards internationaux des Comores	87
6.1	Les droits humains.....	87
6.1	Faible protection des droits de la femme, de l'enfant et des personnes vivant avec handicap	89
6.2	De multiples violations des droits des travailleurs	91
6.3	Droit à la vie, à la liberté et à la sécurité	91
7	L'intégration des Comores dans les dynamiques régionales et sous-régionales.....	94
7.1	Les Comores dans l'intégration africaine	94
7.2	L'Union dans les CER africaines : le COMESA, la CEN SAD et la SADC.....	94
7.3	Les Comores dans les autres ensembles régionaux en dehors des CER	95
7.4	Les Comores dans les ensembles de coopération spécialisés	96
7.5	Une intégration régionale à optimiser	96
8	Un financement du développement des Comores encore insuffisant.....	98
8.1	Des difficultés persistantes à mobiliser les ressources intérieures	99
8.1.1	Les ressources fiscales et non fiscales	99
8.2	Le financement public international en tant que source essentielle des investissements publics.....	101
8.2.1	L'Aide publique au développement	102
8.3	Financement climat	104
8.4	Dettes publiques	106
8.4.1	Dettes extérieures.....	106
8.4.2	Emprunt public domestique.....	107
8.5	Le financement privé domestique	107
8.6	Le financement privé international	109
8.6.1	Des investissements directs étrangers insuffisants en quantité et en qualité	109
8.6.2	Transferts de fonds de la diaspora.....	110
8.7	Flux financiers illicites.....	111

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Le potentiel sous-exploité des entreprises publiques	101
Encadré 2 : Des dommages au-delà du PIB	104
Encadré 3 : Allègement de la dette et nouveaux emprunts face au COVID-19.....	107
Erreur ! Signet non défini. Encadré 5 : 10 milliards de KMF/année d'écarts de facturation aux Comores entre 2008 – 2017 selon GFI	112

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Carte des Comores	13
Figure 2 : le PCE et ses socles	15
Figure 3 : le PCE et ses catalyseurs	15
Figure 4 : Population par groupe d'âges	20

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Répartition des dépenses par niveau du secteur de l'éducation	27
Graphique 2 : Evolution de la parité fille-garçon à l'Université de 2016 à 2020	33
Graphique 3 : Nombre des touristes pour l'année 2016	44
Graphique 4 : Flux de transferts de la diaspora	45
Graphique 5 : IIRA 2019-Classement des Comores à l'échelle de l'Afrique.....	94
Graphique 6 : IIRA 2019-Classement des Comores au sein du COMESA, de la SADC et de la CEN SAD	95
Graphique 7 : IIRA 2019-Indices sectoriels des Comores dans les trois CERs.....	95
Graphique 8 : Évolution des principaux flux financiers 2007 - 2019 (millions KMF).....	98
Graphique 9 : Évolution des recettes intérieures de l'État et dons (en millions KMF).....	99
Graphique 10 : Répartition recettes fiscales (millions KMF).....	100
Graphique 11 : Aide publique au développement selon type et bailleurs 2011 – 2018 (en millions KMF).....	103
Graphique 12 : Décaissement de l'APD par type d'aide.....	103
Graphique 13 : Dette publique (% PIB).....	106
Graphique 14 : Dépôts et crédits bruts par catégorie (2018)	108
Graphique 15 : Les IDE, entrées nettes en millions KMF et % du PIB	109
Graphique 16 : Transferts de la diaspora en millions KMF et % du PIB	110

LISTE DES TABLEAUX

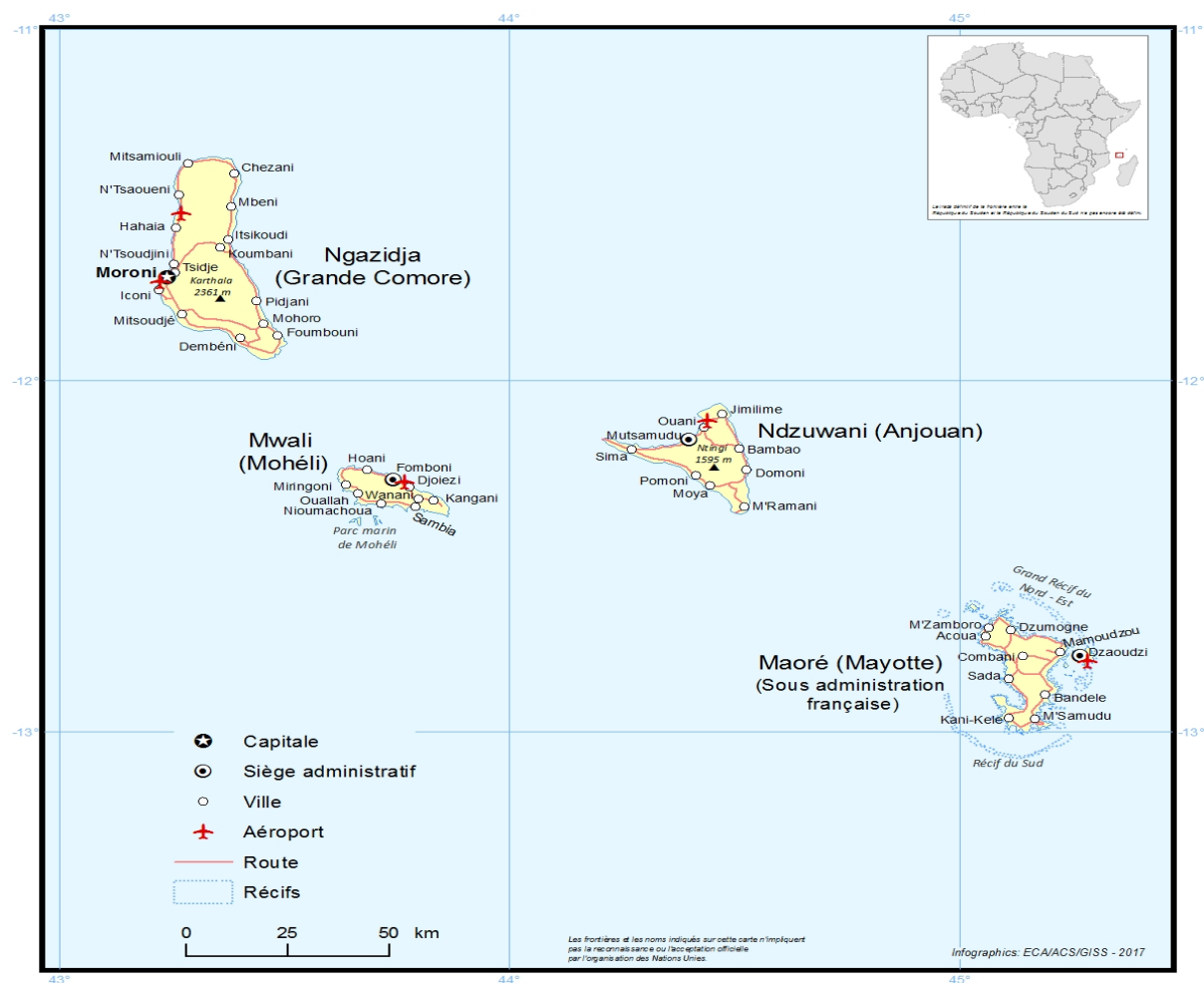
Tableau 1 : Synthèse des classements	75
Tableau 2 : Progrès et reculs des indicateurs de certaines dimensions de la Gouvernance de l'Indice Mo Ibrahim entre 2008 et 2017	75
Tableau 3 : Recettes fiscales (en millions KMF).....	99
Tableau 4 : Recettes non fiscales (en millions KMF).....	100
Tableau 5 : APD net par habitant (US\$ courants)	102
Tableau 6 : Allocations des principaux fonds à l'Union des Comores.....	105

1 UNE VISION NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS UN CONTEXTE DE FRAGILITE

1.1 UNE HISTOIRE FAITE DE METISSAGE ET DE DIVERSITE MARQUEE PAR L'INSULARITE

L'Union des Comores est située à l'entrée Nord du Canal de Mozambique, à mi-chemin entre la Côte Est de l'Afrique et le Nord-Ouest de Madagascar. Elle occupe une superficie totale émergée de 2.236 km², répartie inégalement en quatre îles qui sont, du Nord au Sud, Ngazidja (Grande Comore), Mwali (Mohéli), Ndzuwani (Anjouan) et Maoré (Mayotte) qui recouvrent respectivement 1147 km², 290 km², 424 km² et 375 km². Le pays se caractérise par un relief tourmenté, hérissé de pics et de cônes qui ne laissent pas beaucoup de place aux plaines. Ancienne colonie française, les Comores ont proclamé leur indépendance le 06 juillet 1975. Malgré cela, **la France a maintenu son administration sur l'île de Maoré et la souveraineté de l'Union des Comores ne s'exerce, de facto, que sur les trois autres îles.** Ainsi, les données et analyses qui suivent concernant l'Union des Comores se rapportent, sauf mention contraire, au sous-ensemble formé de Ngazidja, Ndzuwani et Mwali.

Figure 1 : Carte des Comores



La population des Comores est le résultat de **migrations successives ayant entraîné des brassages de races et de cultures diverses** (Portugais, Indonésiens, Malais, Persans, Arabes, et Africains, etc.). Les premiers sultanats au début du XVI^e siècle seraient l'œuvre des

Chiraziens. L'introduction des sultanats aux Comores va bouleverser l'ancienne forme d'organisation sociale basée sur les chefferies. Les stigmates de ce système politique et de gestion de la cité que furent les Sultanats sont encore perceptibles de nos jours, principalement à Ngazidja et Ndzuwani, et dans une moindre mesure à Mwali.

Les Comores jouissent d'une organisation sociale très hiérarchisée, notamment à la Grande Comore, intimement ancrée dans la tradition, et au sein de laquelle l'individu se fonde dans la communauté et ne peut s'affirmer qu'à travers les mécanismes imposés par elle. La famille constitue l'élément de base de l'organisation de la société et de son fonctionnement et son influence est perceptible même dans les plus hautes sphères de prise de décision.

L'islamisation des Comores remonterait au VIII^e siècle et la quasi-totalité des Comoriens est musulmane aujourd'hui. La vie des Comoriens se trouve rythmée, parfois même conditionnée, par l'islam lequel cohabite avec des croyances et des pratiques sociales liées à la coutume et à la tradition. L'amalgame et la confusion de préceptes religieux et de valeurs traditionnelles entraînent souvent des blocages qui empêchent la société comorienne à intégrer les progrès dans certains domaines importants du développement comme le genre².

Un contexte politique hérité de plusieurs décennies d'instabilité

Les Comores ont connu une longue période post-indépendance très mouvementée, marquée par une instabilité politique et institutionnelle chronique et émaillée d'une multitude de coups d'État, tentatives de coups d'État et de crises séparatistes. En 1997, l'île de Ndzuwani avait proclamé son indépendance, ce qui a plongé les Comores dans une crise politique majeure. Il a fallu plusieurs années de négociations ardues, sous les auspices de la communauté internationale conduite par l'Union Africaine (UA), pour que les parties prenantes comoriennes signent, le 17 février 2001 à Fomboni, l'Accord-cadre de réconciliation nationale aux Comores qui mettait fin à cette crise sans précédente.

Suite à cet accord³, une nouvelle constitution a été adoptée le 23 décembre 2001, instituant l'Union des Comores. Cette constitution accordait aux îles une large autonomie interne et instaurait également le principe de la présidence tournante entre les îles du pays. **L'Accord de Fomboni a permis au pays d'entrer dans une ère de relative stabilité institutionnelle et politique, marquée notamment par trois alternances démocratiques à la tête de l'État.**

Il faut toutefois signaler que depuis 2018 des réformes constitutionnelles ont été opérées. Celles-ci sont contestées par l'opposition qui estime qu'elles remettent en cause les bases de l'Accord de Fomboni, notamment l'autonomie des îles et la présidence tournante.

1.2 UN CADRE NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT RENOUVÈLE POUR ASSURER L'ÉMERGENCE DES COMORES

L'ambition de l'Union des Comores pour le développement est de rejoindre le peloton des pays émergents, à l'horizon 2030. Pour relever les défis liés à l'émergence, les autorités se disent

² RNDH, Patrimoine National, Identité Nationale et Développement Humain, 2018-2019, PNUD

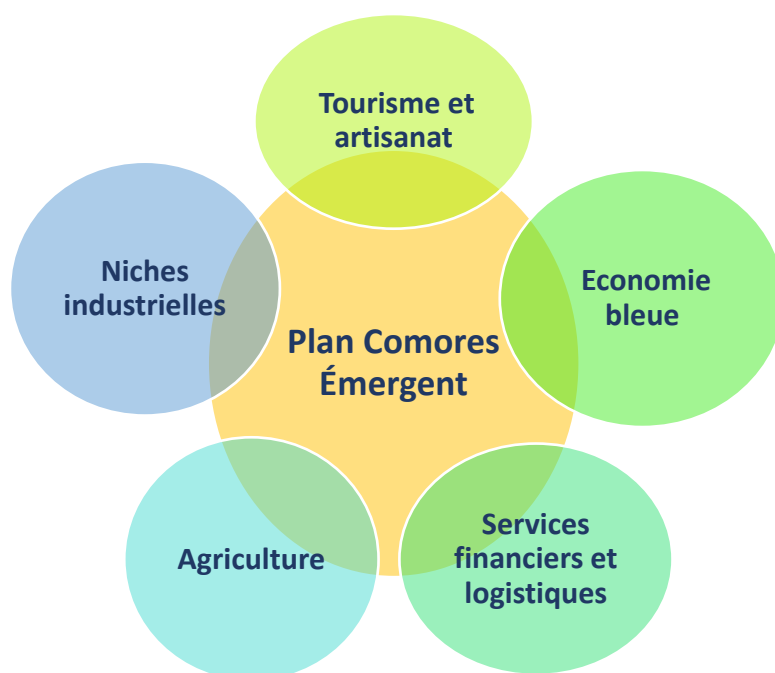
³ Appelée Accord de Fomboni

déterminées à réaliser les réformes audacieuses qui engendreront les transformations structurelles profondes et accélérées requises dans les différents domaines de développement du pays.

Enjambant la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D) 2015-2019, révisée en 2017 et étendue jusqu'en 2021, **le gouvernement a élaboré et adopté en 2019, le Plan Comores Émergent (PCE) à l'horizon 2030** pour traduire cette ambition dans un cadre de référence pour la planification du développement. Le PCE est conçu autour du double objectif de contribuer à la fois à la réalisation des ODD et de l'ambition d'émergence du pays, tout en intégrant les besoins de mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine.

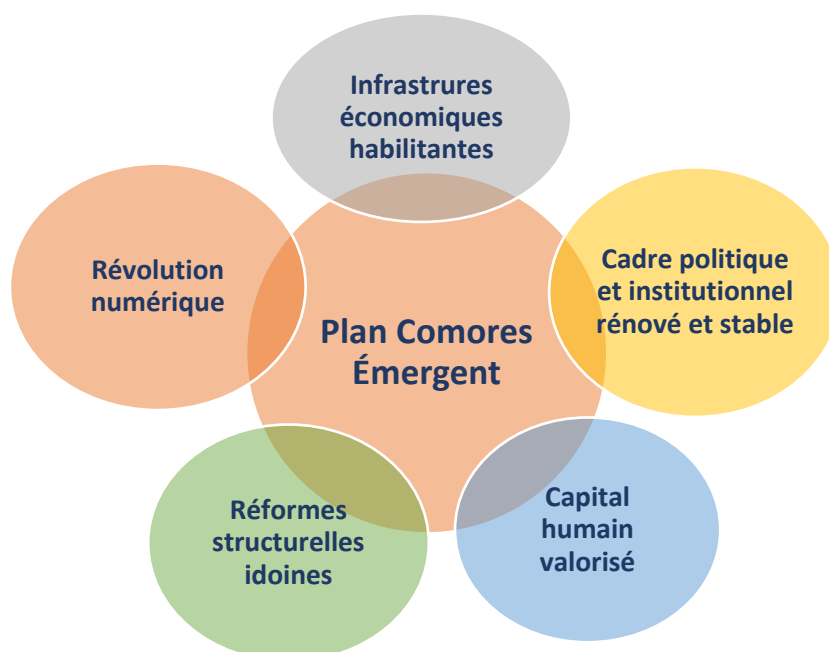
Il est bâti sur les cinq socles suivants :

Figure 2 : le PCE et ses socles



En vue de permettre aux socles retenus de donner toute leur plénitude et de produire les effets escomptés pour placer le pays sur la trajectoire de l'émergence, les cinq domaines catalyseurs suivants ont été identifiés :

Figure 3 : le PCE et ses catalyseurs



Le Plan Comores Émergent a aussi mis en exergue trois facteurs clés que le pays devrait prendre en considération pour assurer sa mise en œuvre réussie : (i) un cadre macroéconomique favorable à l'émergence (ii) un développement adapté au changement climatique et résilient aux catastrophes naturelles et, enfin, (iii) un cadre renové de dialogue politique sur le développement.

Dans la foulée de l'adoption du PCE, le gouvernement a organisé une **Conférence des partenaires au développement des Comores (CPAD) à Paris en décembre 2019 qui a permis de mobiliser 4,3 milliards de dollars dont 1,6 milliards pour les partenaires bilatéraux et multilatéraux et 2,7 milliards pour le secteur privé.**

Malheureusement quelques semaines seulement après la tenue de la Conférence de Paris, le monde s'est trouvé confronté à l'actuelle pandémie du **Covid-19**. Une telle crise avec ses différentes répercussions ralentit les efforts pour la mobilisation des ressources annoncées à la Conférence de Paris.

1.3 UN CONTEXTE MARQUE PAR LA PANDÉMIE DU COVID-19

1.3.1 UN SEVERE IMPACT ÉCONOMIQUE DU COVID-19

Les Comores sont exposées à l'impact économique de la crise entraînée par la pandémie du Covid-19. **L'impact de la pandémie sur l'activité économique est important au niveau de la demande intérieure, sur le court et moyen terme.** En effet, la suspension des festivités coutumières (Grand-Mariage) conjuguée à l'annulation des voyages que les membres de la diaspora devaient effectuer au pays, ont entraîné un repli de la demande des produits alimentaires, les matériaux de construction et autres biens d'ameublement qui sont massivement consommés à l'occasion des cérémonies y afférentes. Un tel choc a eu des répercussions négatives sur le chiffre d'affaires des commerçants, lesquels rencontrent des difficultés à honorer leurs engagements auprès des institutions financières.

Les finances publiques du pays ont subi également l'impact de la baisse de l'activité. D'une part, les recettes ont baissé du fait du ralentissement de l'activité économique, notamment au niveau du commerce international, et d'autre part, les dépenses ont augmenté pour faire face à l'urgence sanitaire, mais aussi pour financer les mesures d'accompagnement mises en place dans la lutte contre la COVID-19.

Par ailleurs, **les perturbations des chaînes d'approvisionnement internationales pourraient rendre difficile l'approvisionnement des Comores en produits de première nécessité avec les risques qui en découlent à savoir l'inflation.**

Au niveau de l'emploi, la situation risque d'être plus difficile et de milliers de salariés pourront perdre leurs emplois, ce qui se traduira par une hausse de la pauvreté. Le secteur informel qui emploie une bonne partie des actifs comoriens risque d'être plus ébranlé à cause des règles de distanciation sociale imposées par le Gouvernement.

1.3.2 DES IMPACTS ET IMPLICATIONS SUR LES SECTEURS SOCIAUX DE BASE ET LES ODD

La disponibilité de l'eau et son accès aux populations, une des clés de la réussite de la lutte contre la Covid-19.

Le secteur de l'eau devrait jouer un rôle crucial dans la lutte contre la Covid-19. Cependant, les statistiques montrent que seuls **30% de la population accèdent à de l'eau potable⁴**. Dans pareilles conditions, il y a lieu donc de trouver des solutions rapides, même temporaires, pour étendre l'accès à l'eau à l'ensemble de la population.

À côté des taux de morbidité et de mortalité attribués au Covid-19 qui s'accroissent, **les mesures de confinement, la limitation des déplacements et la panique pourraient entraîner une baisse du taux de fréquentation des structures sanitaires.** Une telle éventualité pourrait entraîner la dégradation des indicateurs de performance des programmes spécifiques : recrudescence des maladies, diminution des taux de couverture vaccinale, augmentation des taux de mortalité maternelle et infantile, etc.

Par ailleurs, il y a lieu de noter qu'une aggravation de la situation pourrait mettre à rude épreuve **le système de santé du pays qui risque de s'effondrer avec les corolaires qui en**

⁴ Voir PCE, 2019

découlent. Cet effondrement affecterait les différents piliers du système de santé : gouvernance et leadership, prestations de services, ressources humaines, ressources financières, etc.

Les équipements de protection individuelle (EPI) sont souvent sujets à pénurie et les conséquences sont dramatiques, entre autres, la contamination des personnels soignants et des travailleurs de première ligne face au Covid-19. Le pays a été confronté à un problème d'acquisition des EPI pour le personnel de santé et les sapeurs-pompiers.

Certains médicaments utilisés dans le protocole de traitement contre le Covid-19, notamment l'hydroxychloroquine et la chloroquine, ne figurent plus dans l'arsenal national de lutte contre le paludisme, et deviennent recherchés. Certaines fournitures utilisées en période épidémique sont en rupture de stocks : solution hydroalcoolique, masques chirurgicaux et FFP2, gants, fournitures des équipements de protection individuelle (EPI).

Les conséquences de la propagation du Covid-19 affecteront davantage certaines couches de la population, surtout en raison des inégalités de genre sous-jacentes qui risquent d'être exacerbées par la crise en cours. D'un côté, les femmes sont sur-représentées dans les secteurs les plus exposés au Covid19 (santé) et dans l'informel qui est plus affecté par cette crise sanitaire. Elles sont aussi en première ligne, dans le milieu familial, la prise en charge des malades et des enfants, temporairement déscolarisés.

Aux effets socio-économiques, s'ajoute **la violence basée sur le genre (VBG)**. En effet, les restrictions de déplacements et le confinement, dans un contexte déjà très tendu en raison de la perte d'emploi et de revenus, amènent à un risque accru d'augmentation des violences conjugales, les abus sexuels, les mariages d'enfants et les grossesses précaires et non désirées.

En termes **d'insécurité alimentaire et malnutrition**, CEA (2020) fait noter l'inquiétante introduction de restrictions à l'exportation par quelques grands fournisseurs d'Afrique (p. ex. Inde et Viet Nam). Une prolongation de la pandémie risque d'avoir des conséquences sur les chaînes d'approvisionnement au niveau national et international des produits alimentaires de base et donc sur leurs prix, ainsi que des intrants agricoles et par-delà sur les prochaines campagnes agricoles. Une telle situation augmente le risque d'une crise alimentaire au détriment de toutes les couches sociales de la population, notamment les plus vulnérables d'entre elle.

Partout dans le monde, **l'éducation est lourdement impactée par la pandémie**. Comme dans beaucoup de pays, aux Comores les autorités ont pris de mesures strictes pour enrayer la propagation du virus dans les milieux scolaires.

Dans le même temps, le gouvernement continue la diffusion des leçons destinées aux élèves du préscolaire, du primaire et du secondaire selon un calendrier bien défini par les acteurs éducatifs à travers la télévision et la radio de la chaîne nationale ORTC. Avec la fermeture des écoles primaires, secondaires, des centres d'apprentissage, des instituts d'enseignement supérieur et de l'Université des Comores sur l'ensemble du territoire, le système éducatif fait face à plusieurs risques : d'abandons scolaires, recul de l'apprentissage, difficultés financières des établissements privés qui emploient des milliers d'actifs, etc.

1.3.3 DES MESURES DE SOUTIEN POUR FAIRE FACE À LA CRISE DU COVID-19

Les autorités nationales ont commencé à prendre des mesures préventives pour restreindre la propagation du virus. Elles ont également pris des mesures socio-économiques pour soutenir la population et les entreprises, parmi lesquelles :

- Rééchelonnement des créances et le gel des agios afférents des opérateurs économiques durant 5 mois dès le 1er avril 2020 ;
- Report de la date limite pour le dépôt des liasses fiscales au 31 mai 2020 au lieu du 31 mars 2020 ;
- Réduction des taxes douanières de l'ordre de 30% pour les produits de première nécessité ;
- Aide financière pour les entreprises (COM'AIR ASSISTANCE, ANACM et ADC) affectées par la fermeture des frontières ;
- Interdiction faite aux sociétés étatiques de l'eau (SONEDE) et de l'électricité (SONELEC) de procéder à des coupures de l'eau et de l'électricité aux ménages.

2 LES COMORES FACE À DES DÉFIS MAJEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

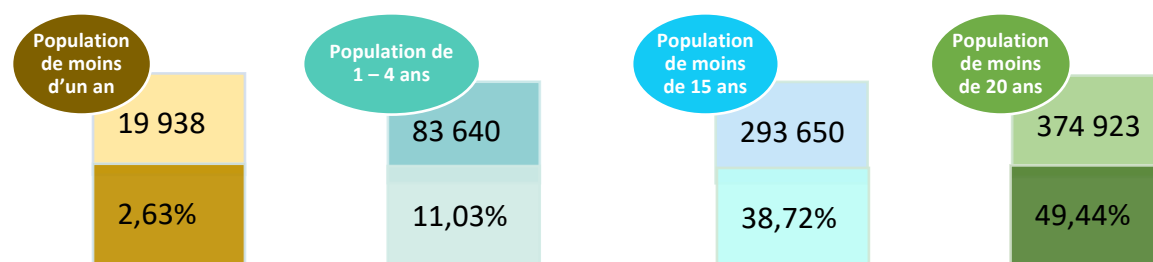
2.1 UN P-PEUPLE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS

Le P-Peuple aborde des questions visant à mettre fin à la pauvreté et à la faim, dans toutes leurs formes, et assurer la dignité et l'égalité pour tout être humain. C'est un domaine traversé par plusieurs problèmes qui impactent négativement les efforts de développement du pays. Six d'entre eux sont considérés comme particulièrement critiques pour toute la population, l'économie et la fourniture des services de base aux citoyens : 1) la dynamique démographique ; 2) la faible inclusion sociale ; 3) les faibles performances du système de santé ; 4) l'inadéquation du système éducatif par rapport aux besoins de la société ; 5) le déficit criant de protection sociale ; 6) la montée des violences envers les femmes et les enfants.

2.1.1 LA DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE, ATOUT OU FARDEAU

La démographie comorienne constitue un atout, mais aussi une contrainte pour le développement du pays. Au dernier recensement général de la population et de l'habitat (RGPH), en 2017, l'Union des Comores comptait 758 316 habitants, dont 376 503 femmes (49,65%). Selon les îles, on dénombre 51 567 habitants à Mwali, 327 382 à Ndzuwani et 379 367 à Ngazidja. Les îles sont donc densément peuplées avec 407 hab./km², cette densité atteignant même 772 hab./km² sur l'île de Ndzuwani, ce qui entraîne une forte pression sur les ressources environnementales.

Figure 4 : Population par groupe d'âges





Cette dynamique démographique est susceptible d'entraver les efforts économiques permettant d'améliorer le revenu par habitant si les investissements nécessaires dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la gouvernance et de l'emploi ne sont pas réalisés. **Le défi majeur à relever réside dans l'accélération de la transition démographique pour la capture du dividende démographique.**



2.1.2 UNE FAIBLE INCLUSION SOCIALE

Faisant partie des PIED, l'Union des Comores **fait face à une difficile inclusion sociale, caractérisée par un niveau de pauvreté élevé touchant 44,1% de la population⁵ et à des inégalités persistantes bien qu'en recul avec un coefficient de Gini passant de 0,55 à 0,45 entre 2004 et 2014.**

Bien qu'entre 2004 et 2014, le taux de pauvreté ait légèrement diminué, passant de 44, 8 à 44, 1 % force est de constater que de nombreuses situations d'exclusions persistent, notamment :

- Des exclusions bancaires caractérisées par un accès limité et une faible utilisation des produits financiers de base avec 130 épargnants et 11 emprunteurs pour 1000 adultes⁶.
- Des exclusions fiscales avec 73% des unités de production dans le secteur informel (2014) ;
- Des exclusions sociales fondées sur l'état matrimonial (l'accès à des droits et privilèges sociétaux réservés aux seules personnes mariées selon la coutume) ou les origines sociales en ce qui concerne les mariages (distinction faite entre les "kabaila" issus des "familles nobles" et les autres) ;
- Exclusions fondées sur le lieu de naissance ou l'île d'origine quant à l'exercice de la pleine citoyenneté dans son lieu de résidence ou à l'occupation de hautes fonctions de l'État depuis l'avènement de l'Union des Comores en 2001 ;
- Des exclusions fondées sur les convictions politiques avec la politisation à outrance de l'accès à la fonction publique.

De la même manière, cette situation véhicule de nombreuses privations et inégalités :

- Des inégalités de revenu entre femmes et hommes avec un tiers des femmes faisant partie de la population active, contre 57% pour les hommes ;
- Des inégalités d'opportunités et de fait quant à l'accès à un emploi permanent de la fonction publique ou aux hautes fonctions publiques ;
- Des inégalités d'accès aux services sociaux de base avec un accès aux services en réseau (télécommunication, assainissement, énergie, eau potable) plus important en milieu urbain qu'en milieu rural.

⁵ Banque Mondiale, Evaluation de la pauvreté dans l'Union des Comores – Résumé du rapport, juin 2018, p.9

⁶ BCC, Bulletin de la Banque Centrale des Comores : 1^{er} Trimestre 2019, n°22, mars 2019, p. 17.

Causes immédiates

- Les modalités d'accès aux marchés (travail, finance, logement, etc.) qui sont rendues compliquées par un phénomène ostentatoire de non-respect des textes, de la corruption et de favoritisme.
- Les recrutements à la fonction publique ou l'assainissement du fichier de la fonction publique interviennent toujours en période pré ou post-électorale
- Manque de culture d'application des politiques, lois et stratégies
- Faible application des politiques existantes liées à la réduction des inégalités sociales

Causes sous-jacentes

- la représentation inégalitaire dans les espaces de participation à la vie en société avec des femmes et des jeunes sous-représentés dans les principales instances de décision (politiques, culturels, sociaux, religieux);
- l'inégale répartition sur le territoire de l'accessibilité aux services de base (eau, électricité, assainissement, santé, éducation, télécommunications, etc.) avec une forte concentration de services dans les milieux urbains
- Faible budget alloué à la protection sociale et à la réduction des inégalités

Causes profondes

- la structure de l'économie comorienne qui connaît une répartition inégalitaire de la population active dans les différents secteurs économiques : le secteur agricole emploie 80% de la population active et ne pèse que 40% du PIB alors même que le taux de pauvreté est de 52,2% dans le milieu rural (contre 31,9% dans le milieu urbain);
- le pays ne dispose pas de stratégie agricole et le fait que les textes régissant le secteur sont, presque, obsolètes.

2.1.3 UN SYSTEME DE SANTÉ PEU PERFORMANT ET UNE OFFRE LIMITÉE

L'Union des Comores dispose de 2,7 médecins pour 10 000 habitants (2017). La carte sanitaire reconnaît 75 structures réparties sur le territoire national : Un (1) Centre Hospitalier National de référence El Maarouf, trois (3) Centres Hospitaliers de Référence Insulaire, trois (3) Hôpitaux de pôle, deux (2) Centres Médico-Chirurgicaux), quatorze (14) Centres de Santé de District, trois (3) Centres de Santé Familiale et quarante - huit (48) Postes de Santé. De ce fait, tout Comorien a accès, en principe, à une structure de soins de santé à moins de 15 km de chez lui. Et pourtant, chaque année 1150 malades se soignent à l'étranger, avec un coût annuel de près de sept milliards de francs comoriens, sans compter ceux qui optent pour la traversée vers Mayotte par des moyens de fortune et au prix de leur vie, en espérant une meilleure prise en charge sanitaire.

Cette situation paradoxale s'explique, d'une part, par l'offre limitée des services de santé et, d'autre part, par les faibles moyens techniques, financiers et humains dont disposent ces centres médicaux. Nombreux d'entre eux sont délabrés et ne disposant pas de sources permanentes d'électricité, faiblement dotés en ressources humaines et en équipements de qualité, etc. Par conséquent, peu des Comoriens (24 %) ont une perception positive de leur système de santé, contre respectivement 44% et 47% pour l'Afrique Sub-Saharienne et dans les Pays les Moins Avancés⁷.

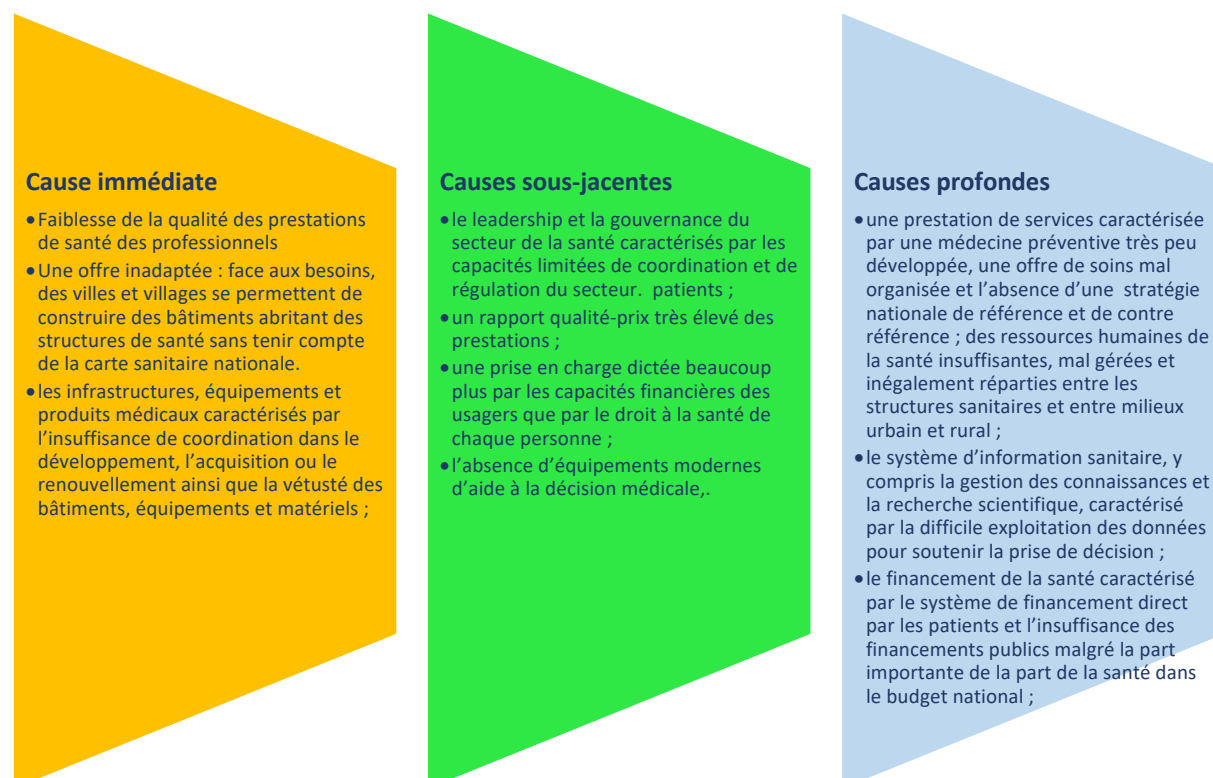
Cette perception négative est renforcée par le fait que malgré les réformes et les programmes, le profil épidémiologique des Comores révèle la persistance des maladies transmissibles (malgré des résultats encourageants sur l'éradication du paludisme), des maladies tropicales négligées

⁷ RNDH 2017 – 2018 (réactualisé), p.29.

et l'émergence de beaucoup de maladies non transmissibles avec, notamment, un taux de prévalence de l'Hyper Tension Artérielle (HTA).

Et pourtant, la nécessité d'adapter l'offre de service à la demande et l'impératif qualitatif sont pris en compte par les pouvoirs publics. La vision nationale en matière de santé, le prévoit : « *l'Union des Comores dispose d'un système de santé performant qui permet à toute la population, en particulier les plus vulnérables et les démunis, d'accéder à des soins de santé de qualité, avec l'implication effective de tous les acteurs et parties prenantes publics et privés, dans un esprit de solidarité, d'égalité, d'équité et de justice sociale* »⁸.

Ces faibles performances du système de santé comorien s'expliquent par **plusieurs causes : immédiates, sous-jacentes et profondes**.



Des performances du système de santé variables selon les catégories de soins

Le taux de mortalité maternelle au niveau du pays est passé de 380 à 172 décès pour 100.000 naissances vivantes de 2003 à 2012. Ces efforts peuvent s'expliquer par le fait que **plus de 82% des accouchements sont pris en charge par un personnel qualifié** dont 75% des accouchements se font en milieu hospitalier, (EDS-MICS 2012). Par ailleurs, le taux de fécondité générale (ISF) est passé de 5,1 à 4,3 entre 1996 et 2012 et le taux de fécondité des adolescentes est passé de 66% à 70% entre 1996 et 2012. Le taux de fécondité des adolescentes semble stationnaire, du fait surtout de la faiblesse de l'information en faveur de ce groupe cible, de la non-fréquentation des services santé reproductive (SR) par les jeunes et de la moyenne de l'âge au premier mariage qui reste toujours assez bas. Ceci souligne la nécessité d'élargir l'offre des services de santé sexuelle et reproductive adaptés aux besoins des adolescents et jeunes.

En matière de santé maternelle et néonatale, l'enquête sur les soins obstétricaux et néonataux d'urgences (SONU) réalisée en 2018 montrait que parmi les formations sanitaires

⁸ Politique Nationale de la Santé 2015 – 2024, p23

enquêtées et pratiquant l'accouchement, aucune n'appliquait les sept fonctions SONU par manque de ventouse ou la non-utilisation du ballon/masque d'oxygène pour la réanimation du Nouveau-Né ou du seringue AMIU. En revanche, il existe une seule formation sanitaire hospitalière parmi les neuf (9) qui appliquent les neuf (9) fonctions SONU complet (SONUC), il s'agit du HP de Domoni. Depuis, des améliorations ont été enregistrées. Tous les services d'accouchement possèdent des ballons d'oxygène pour la réanimation du nouveau-né et certaines formations sanitaires ont des concentrateurs d'oxygène. Par ailleurs, l'introduction des soins mère kangourou pour les enfants prématurés et de faibles poids à la naissance a réduit les tendances de la mortalité néonatale selon les données de routine. Malgré, l'amélioration des indicateurs de santé maternelle, des insuffisances sont observées sur la qualité des services de suivi de la grossesse, de l'accouchement et des consultations post-natales.

En effet, l'État doit davantage investir dans les services préventifs et curatifs de santé de la mère et de l'enfant. L'accent doit être mis sur les services de santé prénatale et post-natale. Il doit aussi garantir une couverture suffisante des besoins en alimentation, en eau potable, en hygiène et salubrité. Ces mesures permettront de réduire le niveau de la morbidité et de la mortalité, notamment des femmes.

En matière de planification familiale, la prévalence contraceptive des femmes âgées de 15 à 49 ans actuellement en Union des Comores est faible, ce qui entraîne grossesses trop précoces, trop rapprochées et trop nombreuses. En effet, selon la dernière enquête EDS/MICS réalisée en 2012, on estime à seulement 19%, contre 21% en 1996, la proportion des femmes comoriennes utilisant une méthode contraceptive. Parmi ces dernières, 14% utilisent une méthode contraceptive moderne en 2012, contre 11,4 % en 1996 ; tandis que 5% d'entre elles utilisent une méthode traditionnelle en 2012, contre 9,6 % en 1996. L'utilisation des méthodes contraceptives modernes est plus pratiquée en milieux urbains (21%) qu'en milieux ruraux (11%). Les femmes d'Anjouan (15 %) font plus recours à ces méthodes de contraception que celles de la Grande-Comore (14%) et de Mohéli (9%). Par ailleurs, il y a lieu de noter que 32% des femmes comoriennes âgées de 15 à 49 ans ont des besoins non satisfaits en planification familiale. Ces besoins non satisfaits sont beaucoup plus importants dans les milieux ruraux (35,3 %), à Anjouan (35 %), contre 32% à Mohéli et 28% en Grande-Comore .

L'état nutritionnel de la population, particulièrement celles des enfants, s'est dégradé ces dernières décennies. Le taux de malnutrition chronique a atteint 30% chez les enfants de moins de 5 ans, dont 15 % sous sa forme sévère et celui de malnutrition aiguë 11%, dont 4 % sous sa forme sévère, constituant une situation d'urgence selon la classification OMS (Supérieur à 2%). Toujours dans la même tranche de 0 à 59 mois, le taux d'insuffisance pondérale est de 15%, dont 4% de sévère (EDS-MICS 2012). D'autres formes de malnutrition par excès (surcharge pondérale et l'obésité) font parties désormais du paysage épidémiologique avec des prévalences observées de 36% pour la surcharge pondérale, dont 25 % de surpoids et 12% d'obésité.

Par ailleurs, la pratique de l'allaitement maternel exclusif n'est pas répandue. Seulement 12% des enfants de moins de 6 mois sont nourris exclusivement au sein. Ainsi donc, une grande majorité des enfants ne sont pas allaités conformément aux recommandations en la matière. Seulement 6% des enfants âgés de 6-23 mois de façon optimale selon les bonnes pratiques d'alimentation du nourrisson et du jeune enfant, seulement, 6% des enfants de 6-23 mois sont nourris de façon appropriée.

En matière de diversification alimentaire, seuls 7% des enfants de 6-23 mois sont nourris de manière appropriée, c'est à dire en suivant les pratiques d'alimentation optimales du nourrisson et du jeune enfant (EDS -MICS 2012). À cela, s'ajoute également une couverture vaccinale qui tourne autour de 62%, tous antigènes confondus. Ce qui montre qu'en moyenne un enfant comorien sur quatre n'est pas totalement protégé contre les maladies évitables par la vaccination. En considérant chaque type de vaccin, la situation semble meilleure pour la

vaccination contre le BCG et la rougeole relativement à la proportion d'enfants vaccinés, comparée à la vaccination contre la Polio et la DTC. Les premières n'exigent qu'une seule dose alors que les secondes exigent deux rappels. Les charges familiales, l'accessibilité géographique aux centres de santé ainsi que la qualité de services sont souvent des facteurs qui découragent les mères dans le suivi vaccinal des enfants. Une faible implication des autorités dans la mobilisation sociale, et ce malgré la mise en place d'un "corps" d'agents de santé communautaire, serait aussi un facteur explicatif du peu de progrès dans la couverture vaccinale.

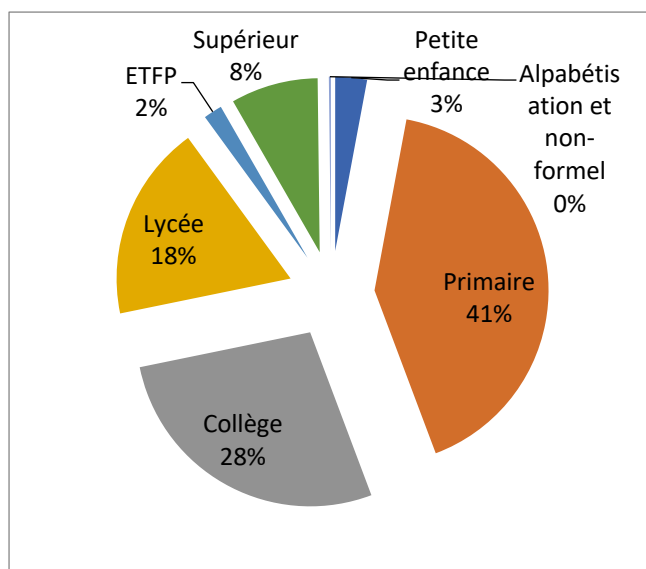
2.1.4 UN SYSTÈME ÉDUCATIF INSUFFISAMMENT ADAPTE AUX BESOINS DE LA SOCIÉTÉ

Aux Comores, **l'éducation commence par les écoles coraniques et les madrasas**. Entièrement ouvertes et gérées dans un cadre privé sans contrôle de l'État, les écoles coraniques évoluent parallèlement au système éducatif classique. Elles sont l'œuvre d'individus versés dans les sciences islamiques ou d'associations qui œuvrent pour la promotion de l'enseignement islamique. Il n'y a pas de données précises sur leurs nombres. Mais, en général il y a une école coranique par quartier et plusieurs madrasas dans les villes.

L'Union des Comores produit chaque année des milliers de bacheliers dont les deux-tiers intègrent l'Université des Comores qui comptabilise plus de 14 000 étudiants à la rentrée 2018-2019. Certains d'entre eux poursuivent leurs études dans les établissements supérieurs privés estimés à une vingtaine dont seize à Anjouan, six en Grande-Comore et deux à Mohéli. Bien que le nombre de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ne cesse d'augmenter d'une année à une autre, nombreuses sont les entreprises, les administrations, les collectivités, qui rencontrent des difficultés à recruter des ressources humaines suffisamment qualifiées pour répondre à leurs besoins. Le constat est sans appel : **le système éducatif ne parvient pas à répondre aux besoins de la société et le niveau des élèves est très bas**. En effet selon certaines études⁹, plus de deux écoliers sur cinq (42%) n'ont pas le niveau requis pour entrer au collège ; près de 9 collégiens sur dix (87%) ne l'ont pas non plus pour entrer au lycée avec une moyenne inférieure à 10 sur 20 au BEPC ; à peine un élève de Terminale sur dix a le niveau pour intégrer l'enseignement supérieur avec un taux de réussite de 10% au premier tour.

⁹ Plan de Transition du Secteur de l'Éducation 2017 – 2020, p.21

Graphique 1 (sources des données : Mémoire budgétaire de l'éducation, 2018) : Répartition des dépenses par niveau du secteur de l'éducation



Le système éducatif ne parvient pas non plus à prendre en charge les enfants qui sont en dehors du système éducatif et plus particulièrement les enfants d'âge de scolarisation pour le primaire et le secondaire qui ne se trouvent dans aucune structure d'encadrement formelle ou non formelle.

En principe, lorsqu'ils échouent dans l'enseignement général, ces enfants devraient être orientés dans l'enseignement professionnel et /ou technique. Mais, les structures dédiées à l'enseignement professionnels sont limitées. En outre, dans le domaine de la formation professionnelle, l'offre ne répond pas

toujours aux besoins en compétences du marché du travail. C'est l'un des facteurs explicatifs de la forte proportion d'emplois inadéquats et de la faible productivité en particulier dans le milieu rural. Cette faible adéquation emploi-formation révèle des problèmes plus profonds qui touchent le système éducatif dans sa globalité.

Les dépenses de l'Éducation Nationale montrent les priorités nationales. Les dépenses courantes de l'année 2015 en sont révélatrices. Établi à partir des données du PTSE, le graphique ci-après est une cartographie de la situation¹⁰. **L'alphabétisation représente le sous-secteur le moins pourvu avec des dépenses largement inférieures à 1% du budget du Ministère de l'Éducation Nationale.** L'enseignement primaire et les deux cycles du secondaire représentent à eux trois 77% des dépenses courantes. Toutefois, il y a lieu de noter qu'en 2018, plus de 81¹¹ % des dépenses de l'éducation sont consacrées aux paiements des salaires des enseignants.

Le reste est réparti entre l'enseignement supérieur, l'enseignement professionnel et technique. Malheureusement, il n'y a pas de ligne budgétaire spécifiquement dédiée à la petite enfance (préscolaire). Par ailleurs, dans le cadre des priorités sectorielles et ses engagements vis-à-vis des partenaires, le gouvernement est appelé à dédier 28% de son budget national au secteur de l'éducation et 47%¹² de cette enveloppe au cycle primaire.

Les projections 2016 à 2020 gardent plus ou moins les mêmes équilibres. Les autorités ont conscience de cette problématique. Plusieurs initiatives sont mises en œuvre avec l'appui des partenaires, notamment : la création de l'Université des Comores en 2003 ; l'adoption, en 2013, d'une loi d'orientation sur la Formation Technique et Professionnelle qui vise une meilleure « articulation entre la formation et l'emploi »¹³; l'adoption, en 2014, d'une loi portant orientation

¹⁰ Op Cit., p.108

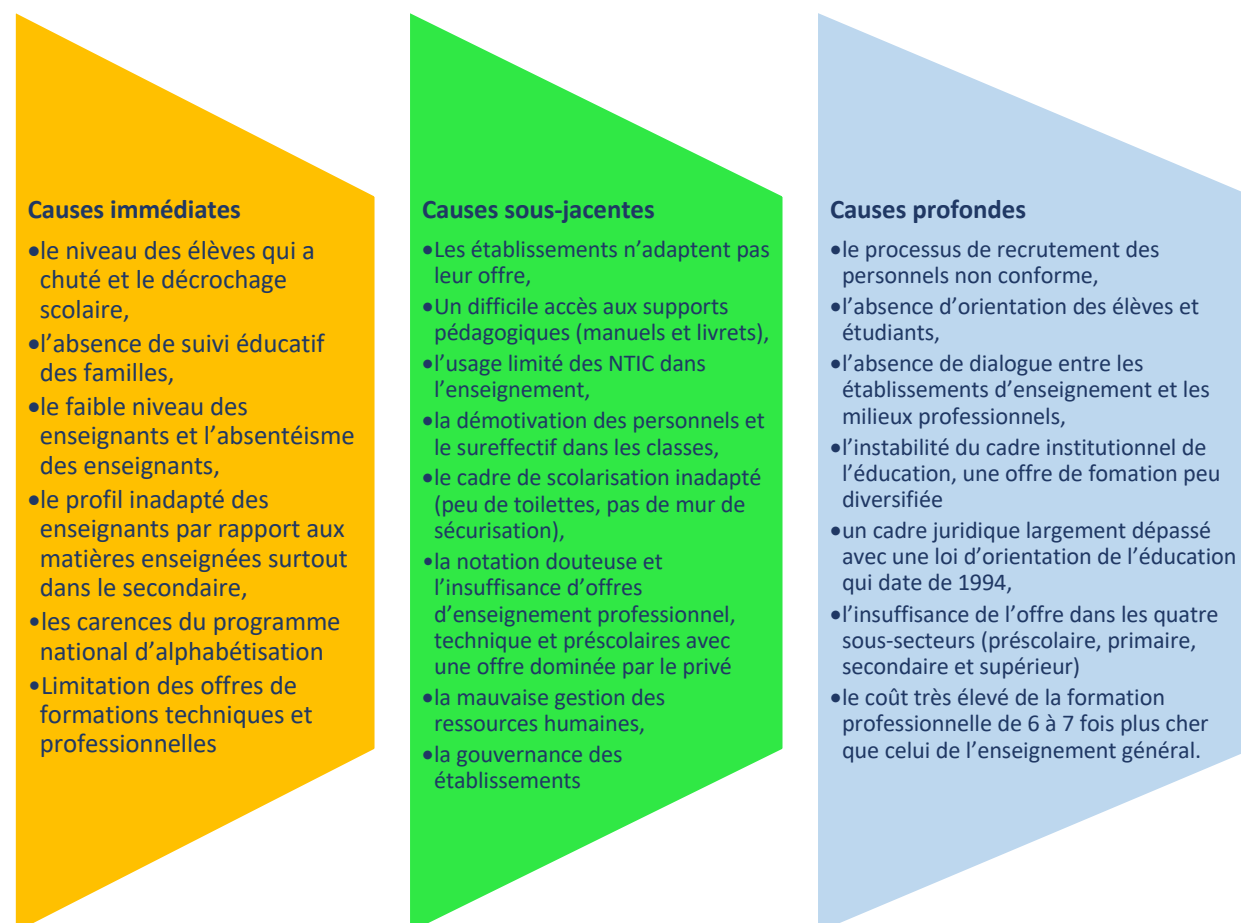
¹¹ 11 Mémoire budgétaire de l'éducation 2018, p.7

¹² 12 Mémoire budgétaire de l'éducation 2018, p.7

¹³ Article 1^{er} de la Loi n°13-007/AU du 13 juillet 2013 relative à la loi d'orientation sur la Formation Technique et Professionnelle.

et organisation de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche en Union des Comores ; à 29,93%, le budget de l'éducation devrait représenter le tiers du budget de l'État en 2020¹⁴.

Le Plan Comores Emergeant 2030 réaffirme que « *l'éducation est un des facteurs fondamentaux pour l'émergence du fait de son rôle dans la formation de ressources humaines qualifiées et de son importance comme vecteur fondamental pour soutenir le changement des mentalités en faveur du développement* »¹⁵. Il est démontré que les problématiques de l'éducation, de l'emploi et de la pauvreté sont corrélées¹⁶. Les causes de cette inadéquation du système scolaire aux besoins de la société sont nombreuses.



2.1.5 UN DEFICIT CRIANT DE PROTECTION SOCIALE

La protection sociale vise à protéger l'individu et sa famille face aux chocs de la vie (maladie, invalidité, maternité, accident du travail et maladie professionnelle, etc.). Elle vise à réduire et à prévenir la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale tout au long du cycle de vie.

Et pourtant, à l'échelle mondiale, seulement 27% de la population bénéficie d'une protection sociale correcte, 45% sont couverts par au moins une prestation de protection sociale et plus de 55% n'en ont aucune¹⁷. C'est la raison pour laquelle les ODD appellent à la mise en place

¹⁴ Plan de Transition du Secteur de l'Éducation 2017 - 2020, Moroni, juillet 2017, p.107

¹⁵ Plan Comores Emergeant 2030, p.92.

¹⁶ Emploi, pauvreté et croissance économique pro-pauvres. J.P. Lachaud, BIT

¹⁷ Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 : Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable, Genève, BIT, 2017, p XXXI.

« des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient » (Objectif 1.3).

Aux Comores, **la protection sociale est très peu développée**. Le système de protection social comprend cinq catégories de prestations : les pensions de retraite ; les allocations pour vieillesse et maternité ; les allocations pour accidents de travail et maladies professionnelles ; l'assurance maladie ; l'accès financier aux soins de santé de la mère et de l'enfant à travers un système de tiers-payant. Des pans entiers de la société n'en bénéficient pas.

Il existe des expériences de programme de protection sociale non contributive en faveur des populations vulnérables comme le projet pilote de transfert monétaire supporté par l'UNICEF de 2014 à 2020 et le programme de filets sociaux de sécurité (PFSS) financé par la Banque Mondiale.

Sur le plan institutionnel, le dispositif est très marginal, car constitué essentiellement de deux Caisses qui souffrent d'un déficit organisationnel et de fonctionnement, et dont les portées en termes de bénéficiaires et de risques couverts sont très limitées. Il s'agit de la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS) pour les salariés relevant du Code du travail et la Caisse des Retraites des Comores (CRC), qui est essentiellement une caisse pour les agents de l'État. À ces derniers se sont progressivement ajoutés, sur la base d'un ancien arrêté du Président du Conseil du Gouvernement émis le 18 janvier 1965, quelques milliers de salariés du secteur privé. Cette Caisse ne couvre que les pensions et ne compte qu'un peu plus de 30 570 agents affiliés¹⁸, dont les deux-tiers proviennent de la Fonction Publique, un-sixième des agents des sociétés à capitaux publics et un-sixième de près de 200 entités privées, associatives ou internationales.

Sont exclus de la protection sociale tous les autres, notamment les travailleurs de l'informel et ceux qui n'ont pas cotisé dans ces structures comme les agriculteurs, les pêcheurs et les artisans.

Le principal défi en matière de protection sociale est d'étendre la couverture à davantage de travailleurs, notamment ceux du secteur informel, et de diversifier les services et prestations¹⁹. Pour y parvenir, l'État devra renforcer et opérationnaliser le rôle de protection sociale dévolu aux communes par la loi de décentralisation. Les services d'aides sociales au niveau des mairies seraient le relais de toutes les actions de protection sociale et de développement durable entreprises vers et avec les communautés. Une telle approche permettrait, d'une part, de renforcer les actions de solidarité au niveau communautaire et, d'autre part, de relancer la formation technique et professionnelle adaptée aux personnes vulnérables.

¹⁸ <https://www.caissederetraites.km/liste/societes/affiliees/> (Site consulté le 05 avril 2020).

¹⁹ La ratification de la convention instituant la Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (CIPRES) en 2013 ; la loi relative à l'Assurance Médicale Généralisée date de 2017 ; la nouvelle portant création de la Caisse Nationale de Solidarité et de Prévoyance Sociale, en 2012, et abrogeant ainsi le texte de 1974.

Causes immédiates

- Le peu d'intérêt que la population accorde aux régimes de protection sociale. Soit parce qu'ils n'ont pas les moyens d'y souscrire, soit parce qu'ils n'ont pas confiance au mécanisme proposé, soit parce qu'ils estiment que cela n'est pas prioritaire
- couverture trop faible
- accessibilité limitée

Causes sous-jacentes

- Capacités limitées des caisses de protection sociale
- Soutenabilité insuffisante des caisses de protection sociale
- services limités de prestation sociale
- Faible application de la loi de décentralisation prévoyant des services de protection sociale au sein des communes.

Causes profondes

- le cadre juridique et institutionnel est resté lacunaire pendant longtemps
- La solidarité familiale qui est fortement affirmée, aux Comores, comble le vide laissé par les mécanismes officiels de protection sociale
- Manque de vision nationale de la protection sociale

2.1.6 L'AUGMENTATION DE LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES ET LES ENFANTS

La violence contre les femmes et les enfants est l'une des pires formes de violation des droits de l'Homme les plus répandues dans le monde. Les Comores n'en font pas exception : les plus visibles sont les violences sexuelles, socio-économiques et domestiques ; mais, il existe encore d'autres formes de violences peu visibles. Les violences sexuelles représentent 50% à Mwali, 58,18% à Ngazidja et 60% à Ndzuwani des cas de violences faites aux femmes et de maltraitance des enfants en 2015-2016²⁰.

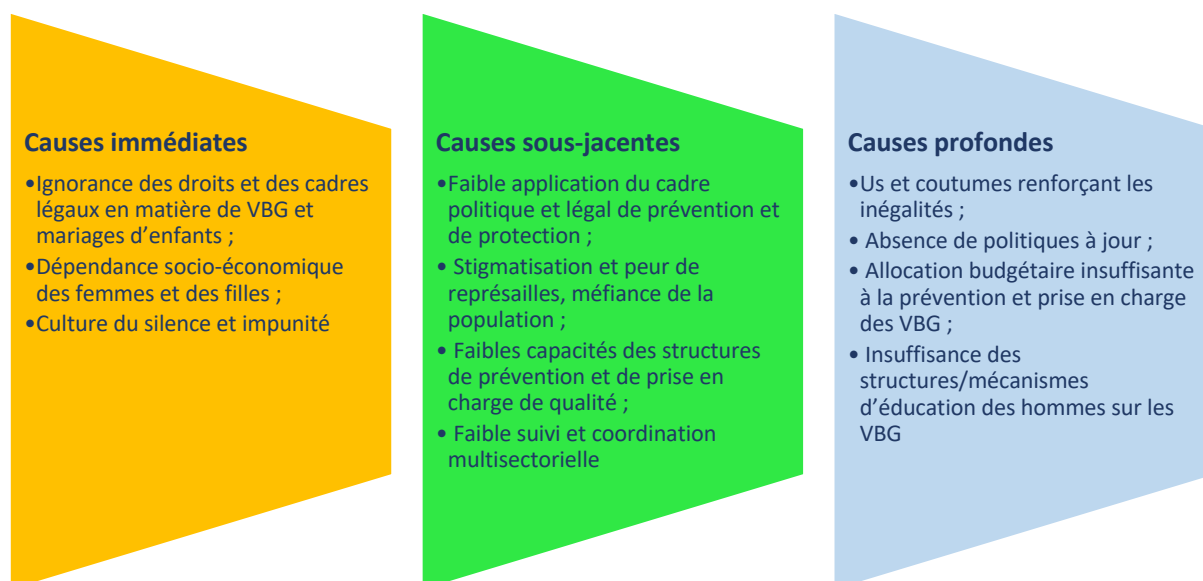


L'État comorien a entrepris de nombreux efforts pour enrayer cette violence, avec l'appui des partenaires et de la société civile. Des réponses juridiques ont été apportées avec, notamment, l'adoption de deux lois : la loi Mourad de 2007 qui criminalise les viols des mineurs ; la loi n° 14-036/AU du 22 décembre 2014, portant Prévention et répression des violences faites aux femmes ; des réponses institutionnelles avec la création de Services d'écoute et de protection des enfants et femmes victimes de violence et des réponses politiques à travers la Politique Nationale d'Égalité et d'Équité du Genre (PNEEG) dès 2007, etc.

²⁰ Politique Nationale d'Égalité et d'Équité de Genre actualisée, Moroni, Novembre 2017, p.22

Malgré ces efforts, force est de constater que la violence faite aux femmes et aux enfants persiste et nombreux sont les jeunes comoriens qui subissent des agressions sexuelles ces dernières années.

Plusieurs causes sont à l'origine de la violence sur les femmes et les enfants.



Parmi les pratiques qui exposent les enfants à des risques d'abus, de violence et d'exploitation figure le placement des enfants chez des familles proches (amis / parents, etc.) . Cette pratique consiste à confier un enfant d'une famille pauvre a un ménage plus ou moins aisé dans l'espoir que cet enfant puisse être bien élevé et avoir une bonne éducation. Ainsi, une proportion non négligeable d'enfants ne vit pas avec les deux parents biologiques bien que ces derniers soient en vie. En 2012, 16,1% des enfants de moins de 18 ans ne vivaient avec aucun parent et 20,9% ne vivaient qu'avec un seul parent. Le phénomène des enfants ne vivant avec aucun des deux parents est plus répandu chez les filles, à Moroni, dans le milieu urbain et sur l'île de Ngazidja.

2.1.7 LES LAISSEES-POUR-COMPTÉ DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Les limites de l'action publique dans les thématiques de développement abordées dans le cadre du P Peuple engendrent de nombreuses personnes laissées pour compte et d'autres personnes pouvant potentiellement le devenir. Cinq catégories de personnes sont particulièrement concernées.

Les personnes vivant avec un handicap

Il n'y a pas de statistiques précises à jour sur **l'ensemble des personnes vivant avec un handicap en Union des Comores**. Elles sont laissées pour compte dans plusieurs aspects de **la vie** : l'accès au soin, avec très peu de spécialistes des différents handicaps, l'absence des facilités d'accès aux bâtiments publics et d'infrastructures sportives aménagées, etc. Dans le secteur de l'éducation, il y a lieu de noter que des interventions pilotes sont menées dans quelques écoles, avec l'appui de l'UNICEF, pour les enfants nécessitant un accompagnement spécialisé (handicaps mentaux, autistes, non-voyants et non entendants, etc.) et l'utilisation de méthodes pédagogiques adaptées pour les mal - voyants et mal – entendants. L'égalité d'accès à l'information avec l'absence de traduction et d'interprètes en langue des signes dans les médias et des supports de communication grand public est une préoccupation majeure.

Les personnes souffrant de certaines maladies

Il y a peu ou pas d'interventions publiques pour certaines maladies, faisant des personnes souffrant de ces maladies des laissées pour compte. On peut citer deux grandes catégories de malades :

- les **malades mentaux lesquels font face à des sérieux problèmes** de prise en charge médicale. En effet, le pays ne dispose pas des structures spécialisées pour accueillir ces personnes souffrant de problèmes psychiques ;
- les « **enfants de la lune** » **souffrant de Xeroderma pigmentosum** (maladie génétique héréditaire rare, avec une prévalence allant de 1/100 000 à 1/1 000 000 selon la région, et responsable d'une sensibilité extrême aux rayons ultraviolets entraînant des troubles oculaires et un risque fortement accru de développer de nombreux cancers de la peau et/ou des yeux)²¹, avec une vingtaine de cas diagnostiqués sur une population de moins d'un million d'habitants, mais dont aucun programme public de santé, d'éducation ou de prise en charge ne leur est dédié et meurent dans l'indifférence des pouvoirs publics avec, souvent, une discrimination plus ou moins forte selon les villages.

Les personnes vivant dans l'extrême pauvreté

Une part non négligeable (35,6%) de **la population comorienne vit dans l'extrême pauvreté**. Ces gens constituent une part importante des personnes les plus vulnérables et sont donc les laissées pour compte. Il y a deux catégories de personnes qui sont encore plus vulnérables: les indigents dont aucune statistique n'existe et dont la solidarité familiale couvre l'externalisation de cette réalité ; les seniors, personnes âgées de plus de 65 ans et représentant 5,3% (RGPH 2017) de la population comorienne dépendant de la famille, soit partiellement pour les bénéficiaires de pensions de retraite généralement très faible.

Certains groupes socio-culturels trop exposés

Certains groupes socio-culturels sont des laissés-pour-compte ou risquent potentiellement de l'être. Le premier groupe concerne **les dépendants de certaines substances psychotropes** dont l'action des pouvoirs publics en faveur des addicts à ces produits reste limitée. Le deuxième groupe est représenté par **les minorités religieuses comoriennes, chiïtes ou chrétiennes** : depuis l'adoption de la loi n°08-011/AU du 24 juin 2008, portant réglementation générale des pratiques religieuses faisant du chafisme le rite religieux officiel en Union des Comores et sa promulgation par le décret n°13-001/PR du 08 janvier 2013 ainsi que la consécration constitutionnelle de l'Islam Sunnite, une partie des Comoriennes et Comoriens de confession chrétienne et de confession musulmane, mais non-sunnite ou sunnite, mais non-chaféite ont le sentiment de faire face à une discrimination légale et fondée sur l'appartenance religieuse. Le dernier groupe social est composé de ressortissants étrangers, **candidats à la migration vers Mayotte et bloqués aux Comores dont le nombre est en augmentation ces dernières années : ils se trouvent vite dans le dénouement et en situation irrégulière**, n'ayant pas non plus le statut d'exilé ou de réfugié en Union des Comores.

2.1.8 UNE SITUATION DU GENRE CONTRASTÉE

L'analyse genre du P-Peuple est faite à travers un aperçu général du développement humain, à travers le secteur éducatif et de la santé ainsi que d'autres considérations socio-économiques.

Avec un IDH de 0,538 pour 2018, les Comores figurent parmi les pays à niveau de développement humain faible, à la 156^{ème} place sur 189 pays²², en-dessous de la moyenne de 0,541 en Afrique subsaharienne. Cependant, avec un taux de 0,888, l'IDH genre est presque le

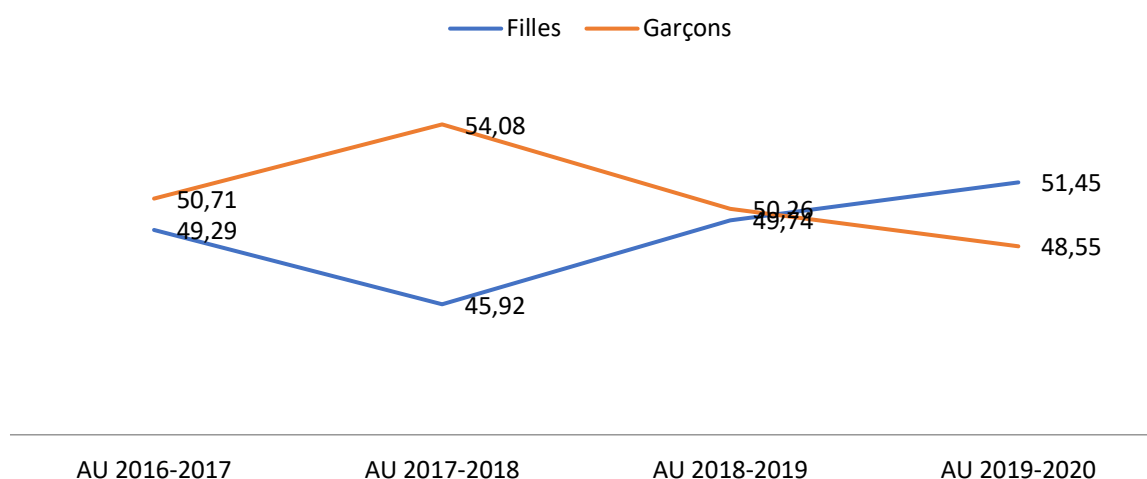
²¹ www.orpha.net/data/patho/Pub/fr/XerodermaPigmentosum-FRfrPub3253v01.pdf (consulté le 1er mai 2020)

²² PNUD, Rapport sur le développement humain 2019, p.26

double de l'IDH global. Toutefois, malgré ce taux relativement important l'Union des Comores est le dernier du classement parmi tous ses pays riverains. L'Indice d'Inégalité de Genre (IIG) est de 0,594 pour l'année 2013 plaçant les Comores à la 142^{ème} place²³.

En effet, les analyses récentes²⁴ montrent que la parité filles/garçons dans l'Éducation a connu une évolution positive au cours de ces dix dernières années. Dans le primaire, l'indice net de parité (filles/garçon) est de 1,01. Dans le secondaire, l'indice de parité est légèrement inférieur à 1 avec un taux brut de scolarisation (TBS) qui s'élève à 116,2% pour les garçons et à 117,3% pour les filles. Au niveau de l'enseignement universitaire, la courbe de la parité a continué d'augmenter positivement comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 2 : Évolution de la parité fille-garçon à l'Université de 2016 à 2020



Sources des données : Direction des Études et de la Scolarité de l'UDC

De 49,29% en 2016, les filles représentent 51,45% des effectifs globaux de l'Université des Comores au titre de l'année universitaire 2019-2020.

En revanche, les disparités entre les sexes sont plus importantes dans l'enseignement professionnel et technique : les effectifs sont composés de 75% de garçons et de 25% pour de filles à l'École Nationale Technique et Professionnelle (ENTP) et au Centre National Horticole.

L'alphabétisation a connu une nette amélioration : plus de 7 personnes sur 10 de 15 ans ou plus dans l'ensemble sont alphabétisées en 2012, même si le taux est plus élevé chez les hommes (77,2%) que chez les femmes (69,7%).

Le genre marqué par une identité culturelle séculaire

Pays de tradition à la fois matrilineaire et patrilineaire, le poids des femmes dans la direction des foyers comoriens est important : environ deux ménages sur cinq (39%) sont dirigés par des femmes²⁵. Sur le plan juridique, le Code la famille a renforcé la protection de la femme comorienne dans le mariage. C'est en ce sens que l'épouse a « le droit et l'entière liberté d'administrer et de disposer de ses biens personnels »²⁶, qu'elle a le plein exercice de sa capacité

²³ Rapport national sur le développement humain 2017 - 2018, p.27

²⁴ Les données citées dans cette section proviennent de la PNEEG 2017, pp 14-16, citant l'EDS-MICS II 2012

²⁵ EDS – MICS II, 2012

²⁶ Art. 54 de la loi n°05-008/AU du 03 juin 2005 relative au Code de la Famille.

civile²⁷ et que la séparation des biens des époux est le régime matrimonial de droit commun.²⁸ Sur le plan coutumier, il est également opéré des actions de protection de la femme. Pour donner la possibilité à chaque femme d'avoir une maison familiale, les parcelles de terrain destinées aux habitations sont généralement léguées aux femmes et les foyers conjugaux sont, en principe, propriété de la femme. Ainsi, l'homme marié habite non pas sa maison, mais en principe, dans la maison de son épouse.

Beaucoup plus touchées par la pauvreté que les hommes, les femmes constituent plus de 50% de la clientèle des institutions de microfinance²⁹. Elles investissent peu à peu le monde de l'entrepreneuriat, traditionnellement dans les secteurs d'activités suivantes : l'aviculture, la confection des habits traditionnels, la culture maraîchère ou encore la restauration/pâtisserie.

2.1.9 UNE DURABILITÉ FOCALISÉE SUR L'HUMAIN

L'action des pouvoirs publics et de l'ensemble des parties prenantes dans le P-Peuple devrait permettre d'aboutir, ou du moins de jeter les bases solides permettant de mettre en place un cadre de développement humain. Celui-ci devrait permettre le renforcement des capacités d'une génération à l'autre en termes de capital humain à l'horizon 2030.

L'analyse de cette durabilité se fait à travers quatre dimensions : politique, financière, environnementale et institutionnelle.

Une difficile durabilité financière à atteindre

La durabilité financière passe par la disponibilité certaine, ou du moins la prévisibilité, des ressources nécessaires pour prendre en charge la mise en œuvre des programmes de développement humain. Pour cela, il faudrait une stratégie permettant de mobiliser davantage les ressources financières nationales et internationales pour financer les projets sociaux.

Une viabilité environnementale à conquérir

La viabilité environnementale reflète l'impact du développement humain sur l'environnement. La principale menace de l'équilibre environnementale sur terre et ailleurs dans le cosmos reste l'être humain. Petit État archipélagique avec une densité moyenne de 407 habitants au km² (RGPH 2017), le pays fait face à l'une des plus fortes densités agricoles en Afrique avec 425 habitants au km² alors que 80% de la population active comorienne travaille dans le secteur agricole, ce qui engendre une forte pression sur les terres agricoles.

Les effets combinés de ces facteurs réalimentent le cycle de la pauvreté et de la pression sur les ressources : sur terre, l'érosion et la déforestation accélèrent le tarissement des ressources en eau, amènent la disparition de la biodiversité et affectent le potentiel de production agricole ; en mer, les prélèvements des matériaux en zone côtière et la sédimentation des dépôts terrigènes sur les récifs coralliens provoquent l'érosion des côtes, un faible rendement de la pêche côtière et les remontées du niveau de la mer ainsi que leurs conséquences environnementales, économiques et sociales. L'impact du développement humain durable sera immense sur la préservation des équilibres environnementaux. Le plus grand impact se réalisera à travers l'éducation à l'environnement. Bien éduquée, la population saura prendre soin de l'environnement et initier des solutions novatrices dans l'exploitation des ressources naturelles et exercera moins de pression sur les ressources naturelles.

Cependant, l'Union des Comores doit encore redoubler d'efforts dans ce domaine, à commencer par la réforme du cadre réglementaire du secteur de l'environnement et du développement

²⁷ Art. 55 du Code de la Famille.

²⁸ Art. 88 du Code de la Famille.

²⁹ PNEEG 2017, p. 14

durable en général dont la politique nationale et la principale loi datent du début des années 1990.

Une durabilité institutionnelle à renforcer

La durabilité institutionnelle renvoie à la possibilité d'institutionnaliser les résultats acquis en termes de développement humain jusqu'en 2030 et au-delà. Cela passe généralement par l'appropriation nationale et la mise en place d'institutions capables de piloter les politiques publiques sur de longues périodes.

Les secteurs sociaux sont les plus impactés par l'instabilité politique et institutionnelle que les Comores ont traversée depuis l'indépendance. Mais, les institutions en charge des affaires sociales figurent parmi les plus stables et parmi les plus anciennes. On peut noter, ainsi, que la Caisse des Retraites des Comores et la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale sont créées avant l'indépendance. Les Ministères en charge des services sociaux (notamment la Santé et l'Éducation) sont également des ministères régaliens qui ont toujours existé, et qui vont probablement continuer à exister, pour de longues années.

Néanmoins, cette dimension de la durabilité s'intègre dans la gouvernance du pays au sens large. Elle dépend, donc, de l'évolution institutionnelle globale du pays.

2.2 UN P-PROSPERITE CARACTÉRISÉ PAR UNE CROISSANCE LIMITÉE ET NON INCLUSIVE

Faisant partie des pays à faible revenu depuis son accession à l'indépendance en 1975, l'Union des Comores a intégré en 2019 selon le classement de la Banque Mondiale, le club des Pays à Revenu Intermédiaire de classe inférieure avec un PIB/habitant de 1445\$³⁰. Elle dispose d'une petite économie peu développée, fortement tributaire de l'extérieur et structurellement dualiste³¹. Entre 1975 et 2018, le taux de croissance annuel moyen de l'économie a tourné autour de 2,2 %, en dessous du taux de croissance démographique annuel moyen de l'ordre de 2.5 % au cours de la même période. Cette situation caractérisée par une hausse exponentielle du nombre de jeunes en âge de travailler et un affaissement des opportunités d'emplois entraîne un déséquilibre structurel sur le marché du travail. Selon l'Enquête de 2013 sur l'Emploi et le Secteur Informel aux Comores (EESIC), le taux de chômage au sens du BIT est estimé à 8,1% chez les personnes âgées de 15 ans ou plus. Au sens élargi, ce taux est estimé à 24,8% au niveau national. Le chômage élargi est plus important en milieu rural (26,5%), à Anjouan (40,7 %) et concerne beaucoup plus les femmes (35,8%).

Plusieurs déterminants d'ordres socioéconomiques, politiques et financiers expliquent ces mauvaises performances économiques, notamment la faiblesse du capital humain, le manque d'infrastructures, des ressources financières limitées, et une structure économique peu productive et compétitive.

2.2.1 UN FAIBLE CAPITAL HUMAIN

Les résultats provisoires du RGPH 2017, montrent l'extrême jeunesse de la population comorienne. Ainsi, les Comores pourraient s'appuyer sur cette jeunesse, si celle-ci est mieux formée, pour se mettre sur les rails du développement. Toutefois, le système éducatif comorien

³⁰ En revanche, selon le classement des Nations Unies, l'Union des Comores demeure parmi les Pays les Moins Avancés (PMA), ne satisfaisant pas les autres critères liés au développement humain et à la durabilité.

³¹ Un secteur primaire peu productif (32,22 %) et un secteur tertiaire (53,79 %) du PIB comorien en 2019, selon l'INSEED.

n'est pas structuré de façon à offrir à l'économie nationale le capital humain susceptible de répondre aux besoins des entreprises locales.

L'enseignement général (école primaire, secondaire et universitaire) domine le système éducatif comorien au détriment de l'enseignement technique. Ainsi, au niveau secondaire, on constate la quasi-inexistence des filières techniques (lycées techniques et professionnels). Pour l'enseignement supérieur, l'immense majorité des étudiants inscrits à l'université des Comores s'orientent dans l'enseignement général (Droit, économie, LEA, etc.). Peu d'entre eux (moins de 500 étudiants) sont accueillis dans les instituts universitaires de technologie (Informatique, Bâtiment, statistique, etc.).

L'inadéquation entre les différents systèmes de formation et les emplois se traduit par un faible niveau de capital humain surtout en termes d'expérience professionnelle exigée par les employeurs. La qualité de l'enseignement reste faible, les établissements de formation entretiennent peu de relations avec le monde de l'entreprise et ne disposent pas de structures d'accompagnement permettant d'aider les jeunes diplômés. Ainsi, les jeunes nouvellement diplômés ont des compétences limitées et souvent non adaptées aux besoins du marché de l'emploi. Ils peinent donc à s'insérer dans la vie professionnelle.

Avec un **taux de participation au marché du travail de la population active** estimé à 37.64 % (Maurice à 44.94% et Madagascar, 83.70 %), l'économie comorienne qui est dominée par l'informelle manque de dynamisme pour absorber ces cohortes de jeunes actifs qui rentrent chaque année sur le marché du travail. Les quelques entreprises du secteur formel sont confrontées à plusieurs écueils, notamment le manque de main-d'œuvre qualifiée, l'insuffisance de l'organisation du système économique et administratif, l'inadéquation de la formation par rapport à l'emploi. La faiblesse du tissu économique et le manque d'infrastructures scientifiques et technologiques (grandes laboratoires, centres de recherches, grandes écoles) constituent des handicaps majeurs qui empêchent d'attirer et/ ou de retenir un personnel de qualité dans les entreprises nationales (privées ou publiques).

Bien que le capital humain reste faible, le pays a connu, depuis le lancement **des objectifs du millénaire pour le développement en 2000**, des progrès significatifs en matière de scolarisation des enfants. Ainsi, le taux net de scolarisation³² est de 85%, le taux brut de scolarisation est de 105% en 2017, alors que le taux d'achèvement de l'enseignement primaire est de 73% en 2015-2016 (contre 69% en 2013-2014). Par ailleurs, on relève un ratio filles-garçons de 0,9 au primaire et 1,01 au secondaire.

Malgré ces efforts constatés au niveau de l'enseignement primaire, il y a lieu de noter qu'il y a ni plan national de suivi dans l'enseignement secondaire ni aucune stratégie nationale d'orientation au niveau de l'enseignement universitaire. Ainsi, le niveau du capital humain, qui constitue un facteur déterminant de la productivité du travail, ne cesse de se dégrader et constitue un handicap majeur pour le développement des Comores.

De 2012 à 2017, l'Indice de capital humain (ICH) de l'Union des Comores a baissé de 0,44 à 0,41³³ plaçant le pays à la 123^{ième} place sur 157 pays. Les composantes de l'ICH pour lesquelles le pays obtient les pires scores comprennent le retard de croissance (31 enfants sur 100 présentent un retard de croissance) et les mauvais résultats d'apprentissage (les élèves obtiennent en moyenne un score de 351 à l'épreuve d'évaluation, 625 représentant un niveau avancé et 300 constituant le minimum).

³² SCA2D 2018-2021

³³ The Human Capital Project 2018

L'importance de l'emploi des jeunes pour la capture du dividende démographique

La faible employabilité des jeunes (15-34 ans) hommes et femmes aux Comores est causée par plusieurs facteurs. Bien que les jeunes constituent un atout précieux pour l'avenir socio-économique du pays, ils demeurent les plus vulnérables sur le marché de travail. Le rapport de dépendance par âge est relativement élevé : 83 personnes âgées de 20 à 64 ans pour 100 personnes de moins de 20 ans ou de 65 ans et plus. C'est un poids démographique important pour les populations actives.

L'exode rural contribue aussi à augmenter le chômage des jeunes, surtout en zones urbaines. Ils sont beaucoup plus touchés par le sous-emploi, assument des emplois précaires et travaillent le plus souvent dans le secteur informel. Certains d'entre eux optent pour la migration souvent illégale avec les risques inhérents. Parmi ces jeunes, les jeunes femmes sont les plus vulnérables et par voie de conséquence sont les plus touchées par le chômage et le sous-emploi.

L'absence de leadership et la faible participation des jeunes, y compris les non-scolarisés, au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de développement constituent un handicap pour la capture du dividende démographique. Des investissements sont nécessaires pour offrir aux jeunes la possibilité d'exercer leur leadership, et de participer au développement durable, à l'action humanitaire et au maintien de la paix.

Un marché du travail peu attractif

À l'instar des autres pays africains, l'Union des Comores fait face à de multiples problèmes liés notamment à un niveau de chômage préoccupant pour les jeunes. En effet, le taux de chômage est estimé à 24,8% au niveau national. Avec un niveau de chômage de 40,7%, l'île d'Anjouan est la plus touchée, suivie par l'île de Mohéli (26,2%). Quant à Moroni, la capitale, le chômage est évalué à (18,3%), contre 7,1% dans le reste de la Grande Comore³⁴. Un tel niveau de chômage contribue à la persistance de la pauvreté et accentue la hausse des inégalités de tous genres. Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette situation préoccupante, notamment l'étroitesse de la base économique et le poids de l'informel dans l'économie comorienne. À ces handicaps s'ajoutent la faible intégration économique des Comores et le faible niveau des investissements privés qui sont le moteur de la croissance économique.

La faiblesse de la croissance économique limite la création d'emplois décents dans le secteur privé, alors que la fonction publique, qui est le premier employeur aux Comores, est saturée avec des fonctionnaires estimés à 15 000. L'emploi des jeunes devient donc l'une des préoccupations majeures de la population comorienne. La limitation des opportunités d'emplois pousse une très bonne partie de la population active comorienne à se lancer dans l'économie informelle qui emploie plus de trois quarts des actifs comoriens³⁵.

Bien que la prolifération de l'informel se généralise même dans les grandes villes, il y a lieu de noter que ce sont les milieux ruraux qui sont les plus concernés. Ce sont surtout les secteurs du commerce, du transport, de l'artisanat et du tourisme qui sont plus concernés par les emplois informels. Il sied de noter que ces emplois se caractérisent par un manque notoire de

³⁴ Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D) révisée 2015-2021

<https://erc.undp.org/evaluation/managementresponses/keyaction/documents/download/1156>

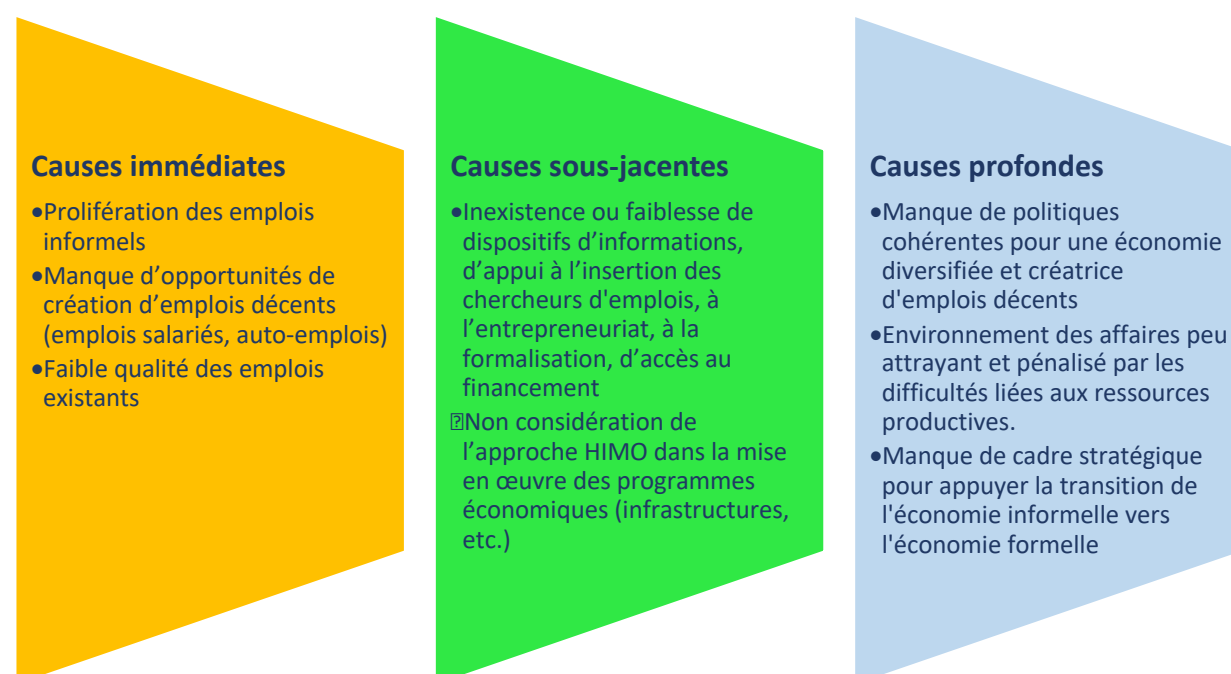
³⁵ Enquête 1-2-3 de 2013

conditions de travail décentes, entre autres un salaire en deçà du salaire minimum, le non-respect de la législation du travail, aucune protection sociale, etc.

En ce qui concerne les emplois formels, il convient également de souligner les failles existantes en matière de sécurité et santé au travail (SST) et les faiblesses des institutions publiques en charge de veiller aux droits et au bien-être de travailleurs tel que l'Inspection du Travail.

La faiblesse des structures d'appui pour la promotion de l'emploi et de l'entrepreneuriat aux Comores fait **que les opportunités d'emplois sont limitées et les conditions de travail moins séduisantes. Les conditions salariales** (le salaire moyen aux Comores est estimé à 45.80 euros, comparé au salaire moyen aux Seychelles 643.60 euros) **sont peu attirantes**. Par conséquent, nombreux sont les jeunes comoriens contraints de travailler à l'étranger, une fois leurs études terminées.

Les causes immédiates, sous-jacentes et profondes de ce déséquilibre du marché du travail sont nombreuses, les plus constatés sont :



2.2.2 UN MANQUE D'INFRASTRUCTURES CRITIQUE POUR UN ARCHIPEL

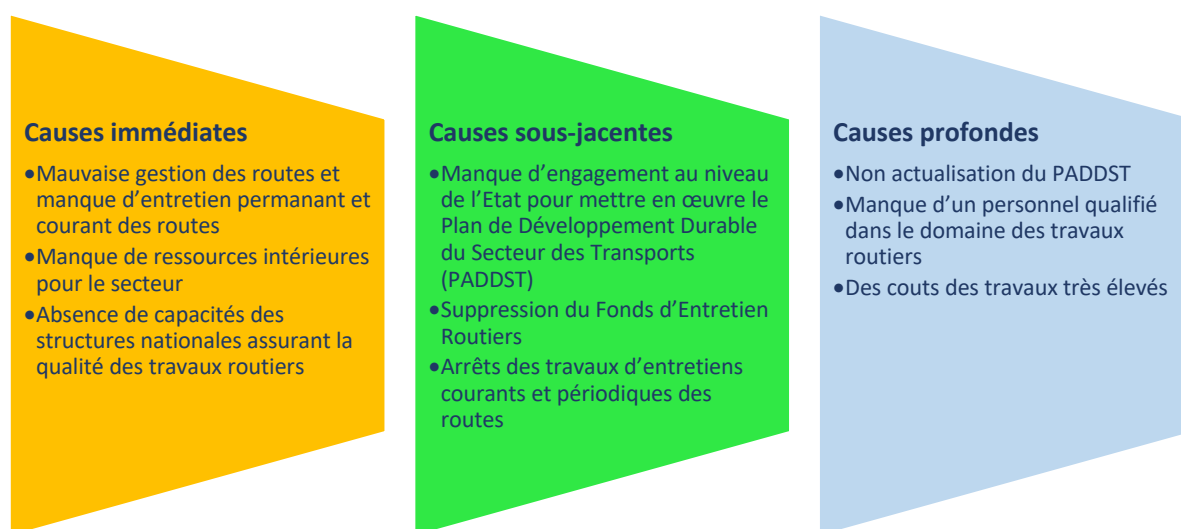
Au cours de ces décennies d'indépendance, les gouvernements successifs comoriens ont peu investi dans les infrastructures publiques (aéroports, ports, réseaux routiers, etc.). Par conséquent, ces dernières sont de mauvaise qualité. Elles sont donc moins enclines à soutenir les Comores à mieux se servir de leurs différents atouts pour déclencher le processus de transformation économique leur permettant, d'une part, de faciliter leur insertion dans les chaînes de valeurs au niveau global et, d'autre part, de mieux rentabiliser leur appartenance aux différentes zones économiques (COMESA, SADC, Grande Zone Arabe, etc.).

Des infrastructures de connectivité terrestre à renforcer

Avec 761 km de routes interurbaines et 54 km de routes urbaines, **le réseau routier national demeure l'unique mode de transport intra-île dans chacune des îles**. Selon les dernières études du Plan National Directeur du Transport Routier de 2014, 57% du réseau routier est en mauvais état. Des efforts initiés depuis 2016 par le Gouvernement comorien avec l'appui de ses partenaires au développement ont permis de réhabiliter plus de 140km .

Le trafic moyen sur les routes du pays, principalement de voitures particulières, taxi, SUV et minibus, s'élevait à 553 véhicules/jour en 2012 avec des pôles d'engorgements aux bords des ports de chacune des îles. Dans les trois îles, le transport routier « passagers » et le service de colisage, permettant l'acheminement des produits agricoles et de marchandises, sont assurés par des véhicules de transport privé au départ d'aires de stationnement non aménagées.

Les causes immédiates, sous-jacentes et profondes, empêchant le développement durable des routes les plus constatées sont :



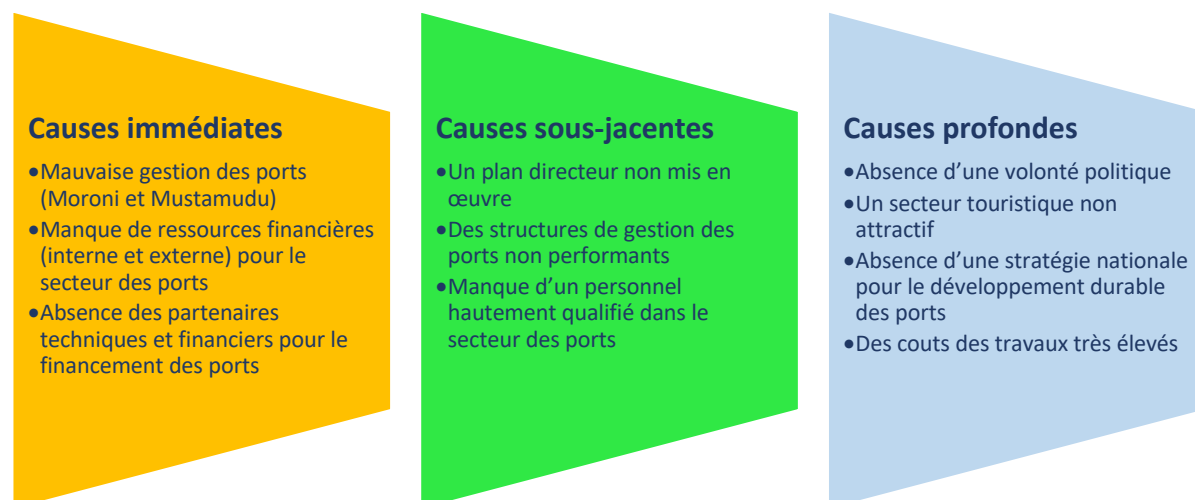
Des infrastructures de connectivité maritime à développer

Les infrastructures portuaires de l'archipel ne sont pas à la hauteur des besoins minimaux, tant en matière de normes de sécurité que de gestion de volume d'activités. Le pays dispose de trois ports, dont le plus grand et celui de Mutsamudu³⁶ qui est le seul port en mer profonde. Le port de Moroni (Longueur des quais : 100 m, Tirant d'eau : - 5,5 m et un Parc à conteneurs : 5,6 hectares) qui reste le grand port en matière de recettes publiques, mérite d'être rénové pour être aux normes internationales .

Les Comores souffrent de l'absence de liaisons directes et fréquentes avec les grands marchés internationaux et régionaux. Cette situation est encore aggravée par une continuité territoriale limitée du marché national. Le pays enregistre des lacunes dans les échanges des biens économiques entre les îles. Sans des ports de liaisons entre les îles ni d'une compagnie maritime nationale, les opérateurs économiques comoriens sont obligés d'opter pour des moyens de transports fortuits pour acheminer leurs marchandises d'une île à l'autre. En ce qui concerne, les transports de passagers domestiques, les installations ne sont pas dimensionnées en fonction de la taille des navires déployés pour cette activité, ce qui complique les déplacements inter-îles.

³⁶ Un remorqueur de 1.060 puissance en chevaux, qui est en très mauvais état, avec une puissance trop limitée pour les grands navires. Nécessité d'acquérir un remorqueur de plus de 2.400 chevaux, et aux normes internationales

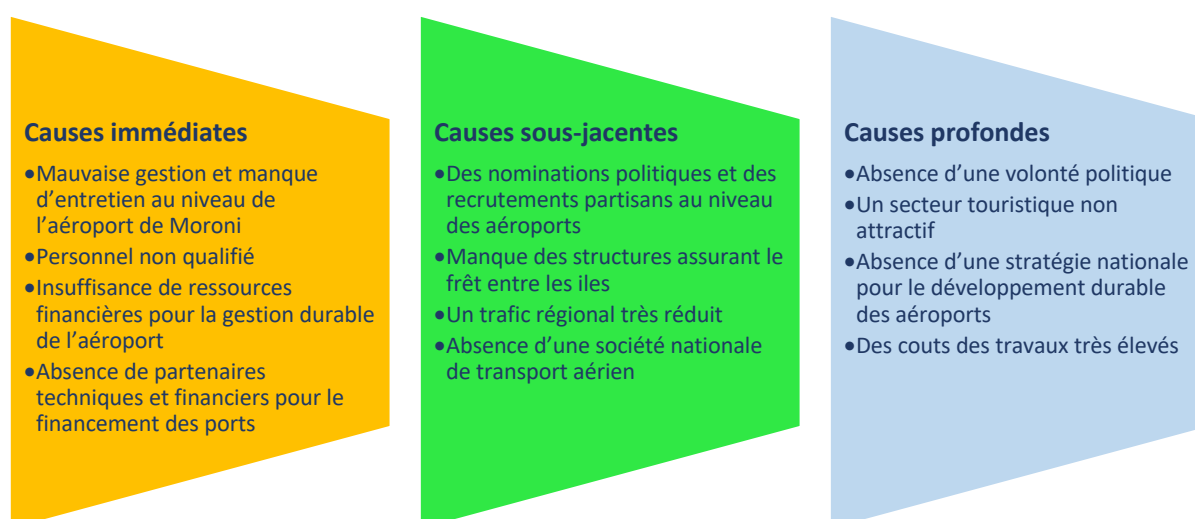
Les causes immédiates, sous-jacentes et profondes, empêchant le développement durable des ports les plus constatées sont :



Des infrastructures de connectivité aérienne limitées

L'aéroport international de Moroni est le principal aéroport du pays, accueillant la totalité du trafic international. Cependant, au niveau des infrastructures, des investissements demeurent nécessaires pour que celui-ci soit aux normes exigées par l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile. Quant aux aéroports secondaires de Mwali et d'Ndzuwani, ils ont une taille plus réduite et un trafic se limitant aux liaisons intérieures entre les trois îles. Le principal défi pour le Gouvernement est d'améliorer la connectivité intra/inter îles et les liaisons avec l'extérieur pour fluidifier le transport des biens et des personnes au départ et à l'arrivée sur le territoire national. Avec des conditions d'accueil des passagers jugées difficiles (des salles non climatisées, des mesures de sécurité peu appliquées, etc.), l'aéroport de Moroni n'encourage pas l'arrivée des touristes de haute gamme, ni des investisseurs internationaux.

Les causes immédiates, sous-jacentes et profondes, sont :

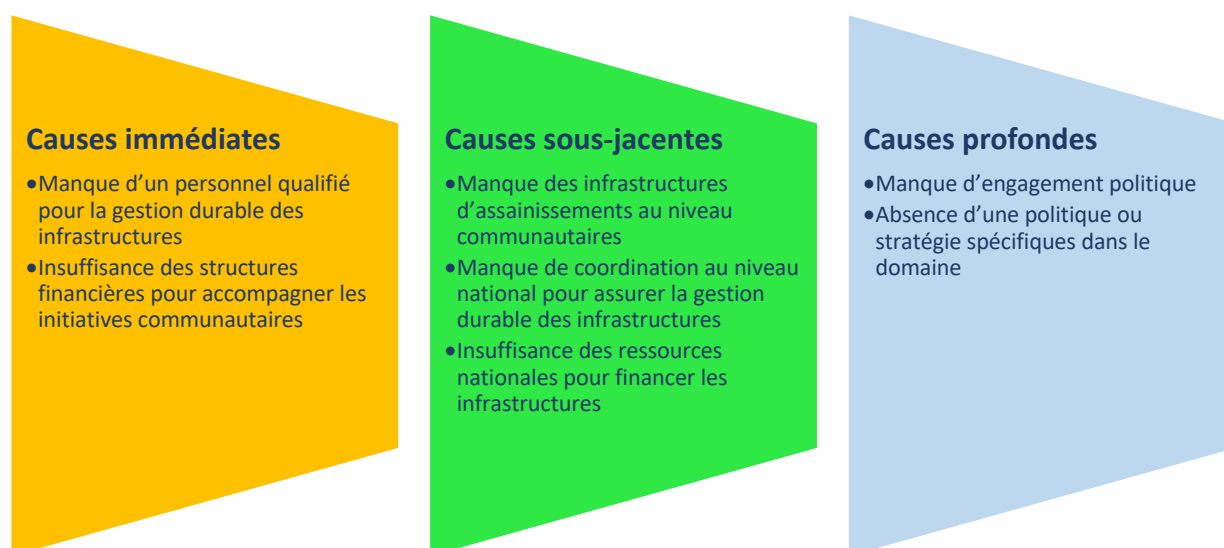


Des infrastructures d'assainissement et d'eau en manque

Les infrastructures d'assainissement manquent pour soutenir l'urbanisation croissante et le développement socio-économique. Le taux d'urbanisation s'élèverait à 40% en 2015 et en progression de 6,5% annuellement (CEA, 2017). Les villes ne sont pas équipées d'infrastructures suffisantes de distribution d'eau, d'assainissement et de traitement de déchets pour une population en constante progression. Ainsi, les problèmes de santé publique, liés aux mauvaises conditions d'hygiène ne cessent de progresser d'une année à l'autre.

Les problèmes critiques liés à l'accès aux infrastructures d'eau tiennent à plusieurs facteurs, notamment : l'absence d'un système de surveillance et de gestion des risques climatiques liés à l'approvisionnement en eau, un cadre juridique lacunaire, l'absence d'un plan directeur sectoriel de l'eau, aux coûts élevés des forages de reconnaissance et d'exploitation des nappes d'eau souterraine, au faible recouvrement des coûts d'exploitation des réseaux, etc. En matière d'Assainissement, le secteur est confronté à plusieurs problèmes dont les principaux sont : la prolifération des habitats précaires, l'absence de plan d'urbanisation, l'absence d'un système national de gestion des déchets, etc.

Les causes immédiates, sous-jacentes et profondes, sont :



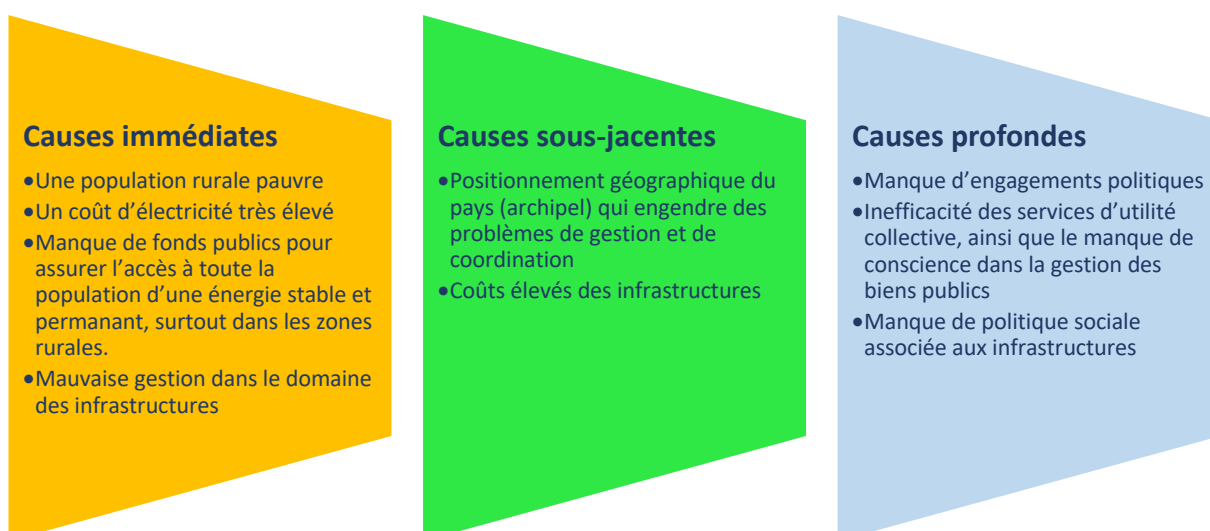
Un déficit énergétique récurrent

Les infrastructures énergétiques sont insuffisantes. Le bois, le charbon de bois et les produits pétroliers constituent les principales sources d'énergie du pays. Le bilan énergétique national du pays en 2017 indique une consommation de 6.597 térajoules (Tj) (BSR-EA CEA) fournie à 56% par les sources d'énergies traditionnelles et à 42% par les produits pétroliers, l'essence, le kérosène, etc. L'énergie solaire et l'hydroélectricité tiennent une place marginale dans le mix énergétique actuel.

Les ménages comptent³⁷ pour 63% de la consommation énergétique du pays, suivis par le transport qui compte pour 32% de la consommation, les industries et les commerces ne comptant que pour 5% de la consommation. L'essentiel de la biomasse consommée est utilisé par les ménages et les restaurants (93 %) et la distillation de l'huile essentielle d'ylang-ylang (7 %). Les produits pétroliers consommés sont tous importés.

Les causes immédiates, sous-jacentes et profondes, de l'insuffisance des infrastructures dans l'économie comorienne sont nombreuses, mais les plus constatées sont

³⁷ Sources SCA2D 2018-2021



2.2.3 UNE CAPACITÉ LIMITÉE À MOBILISER LES RESSOURCES FINANCIÈRES

La faiblesse du tissu économique comorien ainsi que les faibles capacités techniques des administrations fiscales et douanières comoriennes limitent les capacités de l'État à mobiliser les fonds nécessaires au financement du développement des Comores. En outre, la faiblesse du système financier³⁸ ne permet pas le financement optimal du secteur privé comorien³⁹. À ces insuffisances s'ajoutent les faibles niveaux de l'Aide publique au développement et des investissements directs étrangers.

Comme partout en Afrique, le secteur privé comorien exprime toujours des critiques à l'égard du système bancaire, qui ne l'accompagnerait pas suffisamment dans ses activités. Du fait de l'importance des risques et des insuffisances de garanties, les banques hésitent à octroyer des crédits au secteur privé comorien. On estime à 30 milliards de francs comoriens le montant des crédits accordés⁴⁰ aux entreprises privées, soit 37,5% de l'encours brut de l'année 2017 contre 41% en 2018, soit une baisse de 3,5 points entre 2017 et 2018.

Selon le rapport 2018 de la Banque Centrale des Comores (BCC), l'administration publique a reçu moins de 3% des crédits accordés par le système financier en 2018. Cette part négligeable s'explique d'une part par l'inefficacité des crédits du système financier dans le financement de la politique de développement, et d'autre part, la problématique des crédits improductifs qui ont atteint un niveau très élevé (56,98⁴¹) et qui entravent le financement de l'économie.

³⁸ Le système financier comorien est composé de onze institutions financières agréées dont quatre banques (BIC, Exim-Bank, BFC et la BDC). Ces institutions financières évoluent dans un environnement difficile caractérisé par un niveau de créances douteuses très élevé. Par conséquent, le ratio crédit/ Pib reste faible et estimé à 18 % en 2018 comparé à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne qui est de 61.8%, tandis que pour les PMA ce ratio est de 38.8%.

³⁹ L'analyse des données issues de la Centrale des Risques et Incidents de Paiement (CDRIP) montre qu'à peine 2% des 401 entreprises répertoriées bénéficient de financements et ne reçoivent que 15% du volume de crédits consentis en 2018.

⁴⁰ Rapport final 2018 BCC

⁴¹ Rapport final 2018 BCC

Causes immédiates

- Faible inclusion financière
- Une justice non équitable et peu fiable (corruption et clientélisme)
- Expansion du secteur informel dans l'économie nationale
- Un secteur bancaire réduit à quatre banques

Causes sous-jacentes

- Inexistence de dispositifs financiers spécifiques pour les plus vulnérables, notamment les jeunes, les femmes et les travailleurs du secteur informel
- Taux d'intérêts élevés
- Absence de structures de gestion, et d'assurance du risque au niveau national
- Absence de structures d'intermédiation financière
- Absence d'un cadre réglementaire dans ce domaine

Causes profondes

- Manque de politiques de stimulation de l'épargne nationale
- Un secteur privé réduit et concentré dans la branche du commerce
- Absence de politiques de promotion des chaînes des valeurs
- Une part très réduite des investissements publics alloués au développement du secteur privé

2.2.4 UNE STRUCTURE ÉCONOMIQUE PEU PRODUCTIVE ET COMPÉTITIVE

Dominée par l'informel, l'économie comorienne est caractérisée par des capacités de production très limitées. L'agriculture qui représente plus de 32 % du PIB comorien en 2018 et fournit de l'emploi à une bonne partie de la population comorienne⁴² est peu mécanisée et est marquée par des rendements faibles. Quant à l'industrie, elle est dans un état embryonnaire. Il en résulte que la production nationale peine à satisfaire la demande des ménages comoriens. Par conséquent, les Comores deviennent de plus en plus tributaires des importations.

L'économie comorienne est caractérisée par un marché de taille très réduite, soit moins de 1 million d'habitants. Face à cette étroitesse du marché intérieur, les agents économiques se trouvent confrontés à plusieurs problèmes liés à l'approvisionnement, aux coûts de transaction et de transport, à la faiblesse des économies d'échelle, pour définir des choix de production rentable. L'étroitesse de la taille du marché pèse sur la compétitivité économique du pays. Pour ce faire, les agents économiques ont intérêt à s'ouvrir aux autres marchés, notamment ceux de la région.

Causes immédiates

- Absence d'un personnel qualifié dans les secteurs économiques (agriculture et tourisme)
- Un appareil judiciaire non transparent
- Un accès aux crédits très limité aux entreprises
- Faible tissu économique

Causes sous-jacentes

- Manque des crédits au niveau des institutions financières pour financer les entreprises
- Le système judiciaire ne garantit pas l'application équitable et juste des procédures
- L'inexistence des sociétés d'assurance au niveau du pays
- Une mauvaise gestion des services chargés du foncier

causes profondes

- Absence d'une politique de développement du secteur privé comorien
- Manque de financement public pour les entreprises
- Manque de stratégie de promotion de l'industrie nationale
- Absence d'une politique de chaîne de valeurs dans les produits de rentes
- Manque de dispositifs d'échanges entre le gouvernement et le secteur privé

⁴² Selon le rapport RGPH de 2017, on compte plus de 123 054 ménages agricoles.

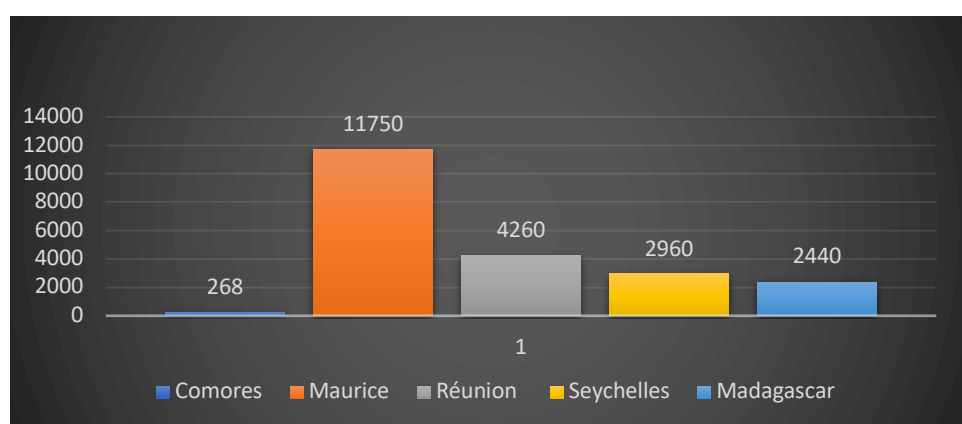
2.2.5 DES OPPORTUNITÉS À EXPLOITER POUR UNE CROISSANCE FORTE ET INCLUSIVE

Bien que la situation économique de l'Union des Comores reste moins reluisante au cours de ces quatre décennies d'indépendance, force est de noter que celle-ci dispose de plusieurs atouts, lui permettant de rattraper son retard au profit de toutes ses couches sociales.

Un potentiel touristique sous-exploité

L'Union des Comores dispose d'un patrimoine touristique extrêmement riche et varié. Celui-ci est constitué d'une importante richesse environnementale laquelle est sous-exploitée. Outre des sites exceptionnels tels que le volcan Karthala qui a le plus grand cratère du monde, le pays dispose de belles plages et présente une flore et une faune dont certains éléments sont uniques, comme le Coelacanth, poisson remontant à plus de 65 millions d'années, les baleines, les tortues, etc.

Graphique3: Nombre des touristes pour l'année 2016



Sources : PCE

Géographiquement, **les Comores sont situées dans la Zone de l'Océan Indien laquelle est très prisée par les touristes dès lors qu'elle bénéficie d'une très bonne image touristique. Comme en atteste le graphique 1 ci-dessus, l'Union des Comores reste le seul pays de cette zone qui peine à tirer profit de ses atouts touristiques.** En effet, ce secteur fait face à plusieurs défis liés surtout au maintien et à la gestion des sites touristiques, le coût des chambres, une connexion aérienne difficile, etc. Conscientes de cette faiblesse, le PCE a fait du tourisme un des socles majeurs de l'émergence des Comores.

L'économie bleue : une aubaine pour l'économie comorienne

Au vu des caractéristiques de l'archipel des Comores, **la pêche constitue un potentiel majeur pour relancer l'économie bleue. En effet, l'Union des Comores possède une zone économique exclusive estimée à 160.000 km².** Celle-ci est abondante en ressources marines, halieutiques et minières. Malheureusement, l'absence des ressources humaines qualifiées et le manque d'investissements conséquents dans ce secteur privent le pays d'opportunités (emplois, devises étrangères, etc.). Ainsi, la pêche locale est pratiquée d'une manière artisanale et emploie plus de 6000 pêcheurs⁴³, ce qui limite considérablement leurs prises. Leurs produits sont estimés à 16 000 tonnes/an et sont exclusivement destinés au marché local. Une telle quantité peine à satisfaire la demande extérieure poussant les Comores à importer des produits halieutiques. Pour exploiter d'une manière optimale ce secteur, les Comores se sont inscrites dans un plan d'action régional porté par la Commission de l'Océan Indien. Celui-ci vise à placer

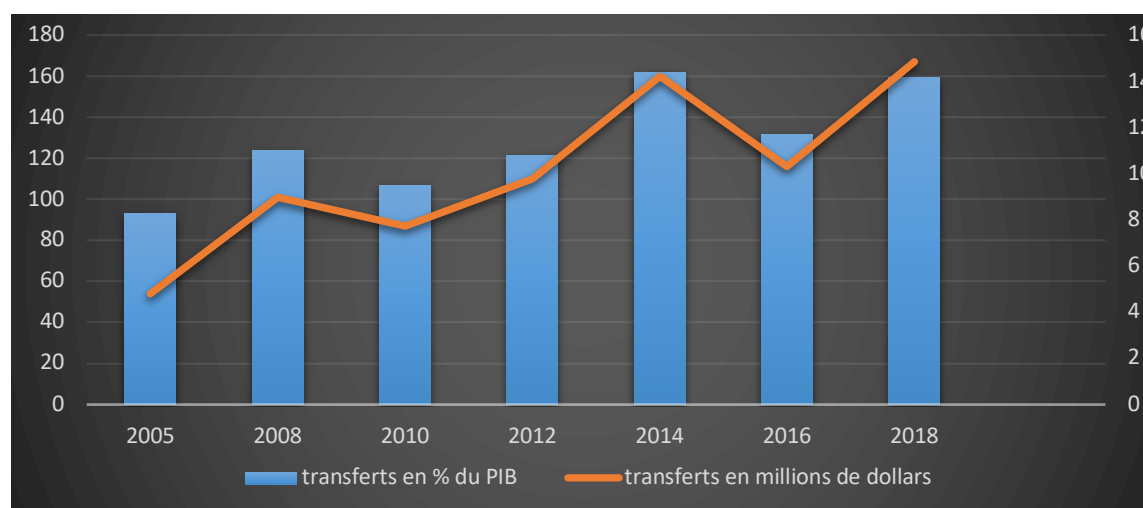
⁴³ Voir PCE, 2019

l'économie bleue au cœur des stratégies de développement des pays membres de cette organisation régionale.

La manne diasporique : un outil financier pour stimuler la croissance

On estime qu'entre 250 000 et 300 000 Comoriens vivent à l'étranger, principalement en France. Très attachés à leur pays d'origine, ces migrants transfèrent une bonne partie de leurs revenus aux Comores. **Leurs apports financiers constituent la principale source de devises des Comores.** Ils augmentent d'une décennie à une autre et représentaient en 2018 plus de 13% du PIB comorien. Bien que cette manne financière permette de soutenir la balance des paiements des Comores, son orientation vers des activités non productives limite son impact sur la croissance économique. En effet, plus de 77 %⁴⁴ de ces flux financiers sont destinés à la consommation des ménages, notamment celle liée aux Grands mariages et seuls 10 % sont alloués à l'investissement productif.

Graphique 4 : Flux de transferts de la diaspora



Source : Base de données de la Banque mondiale

Ces mouvements de transferts d'argent constituent un atout majeur qu'il faudrait utiliser à bon escient pour améliorer le bien-être de la population comorienne. Au-delà d'un capital financier, la diaspora représente des opportunités en termes de transfert de compétences et d'expérience, notamment pour les jeunes ayant étudié à l'étranger.

Transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

L'économie du pays est dominée par l'informel qui est devenue le secteur refuge pour une bonne partie des jeunes comoriens. La structure des emplois aux Comores entraîne aussi l'amplification de l'économie informelle avec une forte proportion d'emploi dans l'agriculture et le commerce. Certains facteurs comme le faible capital humain engendrent la prolifération des activités économiques informelles. Cette situation pourrait alors constituer une opportunité pour la transformation de l'économie comorienne à travers la facilitation de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

⁴⁴ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPEMENT (2008), Les transferts de fonds des migrants, un enjeu de développement, BAD, Tunis.

2.2.6 LES FEMMES ET LES LAISSÉES POUR COMPTE DES DÉFIS ÉCONOMIQUES

Sur le plan économique, les femmes et les personnes vulnérables sont confrontées à la précarité, sont plus exposées à la pauvreté et aux inégalités et rencontrent plus de difficultés pour l'accès à l'emploi décent et donc des vrais laissés -pour -compte.

Des inégalités de genre persistantes

Selon les données du Recensement général de population et sur l'habitat (RGPH 2017), la part des femmes dans la population active est évaluée à 50,06%. Malgré les engagements pris par les autorités comoriennes pour promouvoir l'équité et l'égalité de genre, plusieurs inégalités liées au genre persistent. En effet , **elles sont quasiment exclues des instances de décisions et sont sous-représentées dans toutes les sphères d'activités socioéconomiques, dans l'administration, etc.** D'après la dernière enquête démographique et santé et à Indicateurs multiples aux Comores, la majorité d'entre elles sont moins payées que leurs collègues hommes. L'enquête de 2013 sur l'emploi et le secteur informel a révélé qu'elles sont surreprésentées dans l'informel et vivent plus dans la précarité. Disposant d'un niveau de formation relativement faible par rapport à celui des hommes, le taux de chômage des femmes (35,8 %) est largement en dessus du taux de chômage national (24,8 %) .

La vulnérabilité affectant les personnes handicapées

La population de ce groupe social vulnérable est estimée à environ 13601 individus, soit 1.79% ⁴⁵ de la population comorienne. Ces derniers souffrent de plusieurs formes de discrimination liées à leurs handicaps. En raison de l'absence des structures spécialisées permettant de les scolariser, leur taux de scolarisation est très faible, ce qui complique leur accès au marché du travail. En outre, pour un bon nombre d'entre eux, leurs handicaps les empêchent d'apprendre un métier dès leur jeune âge. **L'absence d'une politique de protection sociale aux Comores garantissant une vie décente aux personnes vulnérables, les expose à la précarité et à l'extrême pauvreté.**

La vulnérabilité affectant les seniors (plus de 60 ans) et les agriculteurs

Selon le RGPH de 2017, les personnes âgées représentent au moins 5,43% de la population comorienne. Actuellement, le système de protection sociale comorienne offre seulement une couverture limitée au profit des salariés du secteur formel, notamment les fonctionnaires et ceux qui travaillent dans les entreprises étatiques et privées affiliées aux caisses de retraite et de prévoyance sociale. **L'immense majorité de travailleurs comoriens, notamment ceux qui sont dans l'informel ne sont pas assurés contre les risques liés aux aléas de la vie et surtout de vieillesse.** C'est le cas de 123 054 ménages agricoles comoriens qui sont exposés à la plus grande précarité et sans perspective de bénéficier de retraite à la fin de leurs vies. À cette vulnérabilité, s'ajoutent les difficultés liées à l'acheminement de leurs produits dans les principaux marchés, l'accès au crédit, les chocs climatiques, etc.

2.2.7 UNE DURABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE A ASSURER

⁴⁵ RGPH 2017 INSEED

L'analyse de la durabilité du P-Prospérité se fera selon les trois dimensions suivantes : (i) économique (ii) social et (iii) environnementale.

Dans le domaine social, il faut noter que la lutte contre la pauvreté, l'accès à l'alimentation pour tous, à l'eau, à une éducation de bonne qualité restent toujours inscrits dans les priorités du Gouvernement et ses partenaires au développement. Ces défis sont en même temps, accompagnés par des problèmes de gestion des collectivités et d'autres liés à la question du genre.

Au niveau économique, on constate que la productivité des acteurs comoriens est faible. Par conséquent, la richesse créée par les structures de production nationale est loin d'être optimale et ne permet pas à la population de vivre dans la prospérité. Les goulots entravant le développement des Comores ont été identifiés dans les stratégies nationales de développement, lesquelles ambitionnent de relancer la croissance économique tout en préservant le milieu naturel au profit des générations actuelles et futures.

S'agissant de la dimension écologique, il y a lieu de noter que plusieurs efforts ont été déployés et surtout dans le domaine de la protection des écosystèmes et de la biodiversité. Au niveau des ressources naturelles, des actions ont été menées pour assurer une production optimale et durable permettant aux générations présentes d'en tirer profit sans compromettre l'avenir des générations futures.

2.3 UN P-PLANETE QUI MÉRITE D'AVANTAGE DE PROTECTION

Les Comores possèdent une diversité biologique remarquable et comptent plus d'un millier d'espèces de plantes vasculaires dont diverses orchidées et de nombreuses plantes d'intérêt économique. Leur milieu maritime et fluvial abrite une biodiversité abondante avec près de 820 espèces de poissons côtiers et pélagiques ainsi que de nombreux mammifères marins tels que les baleines, les dauphins, les tortues marines, etc.

L'ensemble de cette biodiversité et de leurs écosystèmes continuent de subir des pressions de plus en plus importantes dues à la croissance démographique et à une exploitation non optimale de ces ressources. Par conséquent, **les Comores font partie des 35 régions critiques retenues par le Fonds Mondial pour la Nature**. À cette grave situation écologique, s'ajoutent les effets particulièrement préoccupants du changement climatique et de ses conséquences dramatiques pour l'environnement et la vie de la population. La conjonction de tous ces facteurs risque d'hypothéquer gravement le développement national. Les problèmes critiques tiennent aux modes d'exploitation des ressources, aux pressions sur les écosystèmes marins et côtiers, à la résilience face aux changements climatiques.

2.3.1 UNE EXPLOITATION NON DURABLE DES ÉCOSYSTÈMES TERRESTRES ET LAGUNAIRES ET DE SES IMMENSES RESSOURCES

Les Comores détiennent un potentiel inestimable en écosystèmes terrestres et lacunaires, caractérisés par des niveaux élevés d'endémisme floristique et avifaunistique. **Ce patrimoine est fragilisé par la destruction croissante des ressources forestières, entraînant la perte des habitats naturels des espèces et le dessèchement des sources d'eau**. Ainsi, de 1950 à 2016, la superficie forestière serait passée de 31 000 ha à 3000 ha, soit 2% du territoire national⁴⁶.

Le pays assiste, aussi, à une dégradation inquiétante du couvert végétal : près de 57% des terres sont dégradées, soit respectivement 50% en Grande Comore, 65% à Anjouan, et 52% à Mohéli. Cette dégradation est à l'origine de l'introduction et de la prolifération d'espèces exotiques envahissantes responsables de graves dommages et déséquilibres écologiques au sein des populations des espèces locales.

Cette situation aboutit à une exploitation non durable des écosystèmes terrestres et lagunaires et de ses immenses ressources.

Les **principales causes directes de cette situation sont les suivantes** : la persistance de l'agriculture itinérante sur brûlis ; le défrichement agricole et le développement des cultures péri-forestières ; le prélèvement du bois pour l'ébénisterie et pour la satisfaction des besoins en combustible ; l'exposition aux aléas climatiques, etc.

Les **principales causes sous-jacentes de cette situation sont les suivantes** : la faible connaissance du rôle des écosystèmes, les insuffisances techniques constatées des institutions nationales pour mener des diagnostics, sensibiliser la population et mettre en œuvre des plans d'actions adaptés et efficaces pour protéger l'environnement, etc.

Les **principales causes profondes de cette situation sont** : la fragilité naturelle du milieu insulaire ; la densité élevée dans un espace vulnérable ; la pauvreté multidimensionnelle élevée ; un régime foncier inadéquat et l'absence de stratégie d'aménagement durable du territoire ; l'absence d'une gestion intégrée de l'eau permettant ; un cadre réglementaire peu adapté et inappliqué, etc.

⁴⁶ Evaluation forestières de la FAO (2016)

2.3.2 DES ÉCOSYSTÈMES MARINS ET CÔTIERS FORTEMENT AFFECTÉS PAR LES PRESSIONS LIÉES À L'ÉROSION, AUX POLLUTIONS DIVERSES ET À LA SURPÊCHE

L'Union des Comores possède une zone économique exclusive estimée à plus de 160 000 km², avec 900 km² de plateau continental et 427 km de côte. Elle dispose de nombreux écosystèmes marins et côtiers comprenant des récifs coralliens, des mangroves, des forêts littorales, etc. **Ces écosystèmes hébergent une faune diverse et variée, allant des espèces herbivores comme les tortues vertes et certains oursins, aux nombreux éléments d'importance mondiale comme le coelacanth, les dugongs et des invertébrés.** Ces ressources marines et côtières subissent de nombreuses pressions et de sérieuses menaces pèsent sur les mangroves dont la surface totale est passée de 125 hectares en 1980 à 115 hectares en 2005.

Les écosystèmes marins et côtiers sont fortement affectés par les pressions liées à l'érosion, aux pollutions et à la surpêche.

Les principales causes directes sont : l'accélération de l'érosion côtière ; la dégradation des mangroves et des récifs coralliens ; l'extraction de corail et de sable pour la construction ; la pollution des eaux et déversements des déchets liquides ; une forte exposition aux effets directs du changement climatique ; les pêches destructives, etc.

Les causes sous-jacentes sont : la faible connaissance du rôle des écosystèmes dans le développement durable ; l'absence de Plan de Gestion Intégrée des zones côtières ; la faiblesse technique des institutions publiques pour mener des activités de sensibilisation, d'appui et de contrôle de la zone économique exclusive, etc.

Les causes profondes sont : la non-mise en œuvre des programmes et plans de développement en matière d'économie bleue ; la carence en système de gestion intégrée des déchets ; les capacités institutionnelles limitées pour le suivi et le contrôle des accords de pêche, etc.

2.3.3 UNE VULNÉRABILITÉ ÉLEVÉE ET UNE FAIBLE CAPACITÉ DE RÉSILIENCE FACE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les Comores se situent dans une zone géographique de forts aléas climatiques. Six secteurs sont les plus impactés par les changements climatiques⁴⁷:

- **l'agriculture** avec la modification des calendriers agricoles, l'apparition de nouvelles maladies, la baisse de la fertilité et des rendements agricoles causée par les fréquentes sécheresses.
- **les infrastructures** fortement exposées aux facteurs climatiques et aux événements extrêmes comme les glissements de terrain, les inondations et les submersions.
- **la santé** humaine et animale, intimement liée à différents paramètres environnementaux et au risque d'amplification ou d'extension géographique de nombreuses maladies à transmission vectorielle comme le paludisme⁴⁸.
- **les forêts et les écosystèmes terrestres** dont l'augmentation des températures provoque des sécheresses et la baisse des précipitations au détriment de l'agriculture.
- **les écosystèmes marins et la pêche**, déjà fragilisés par les pressions anthropiques avec près de 65% de la population⁴⁹ vivant sur les côtes, la baisse des stocks

⁴⁷ Contribution Déterminée au niveau national révisée de l'Union des Comores, avril 2020, p34

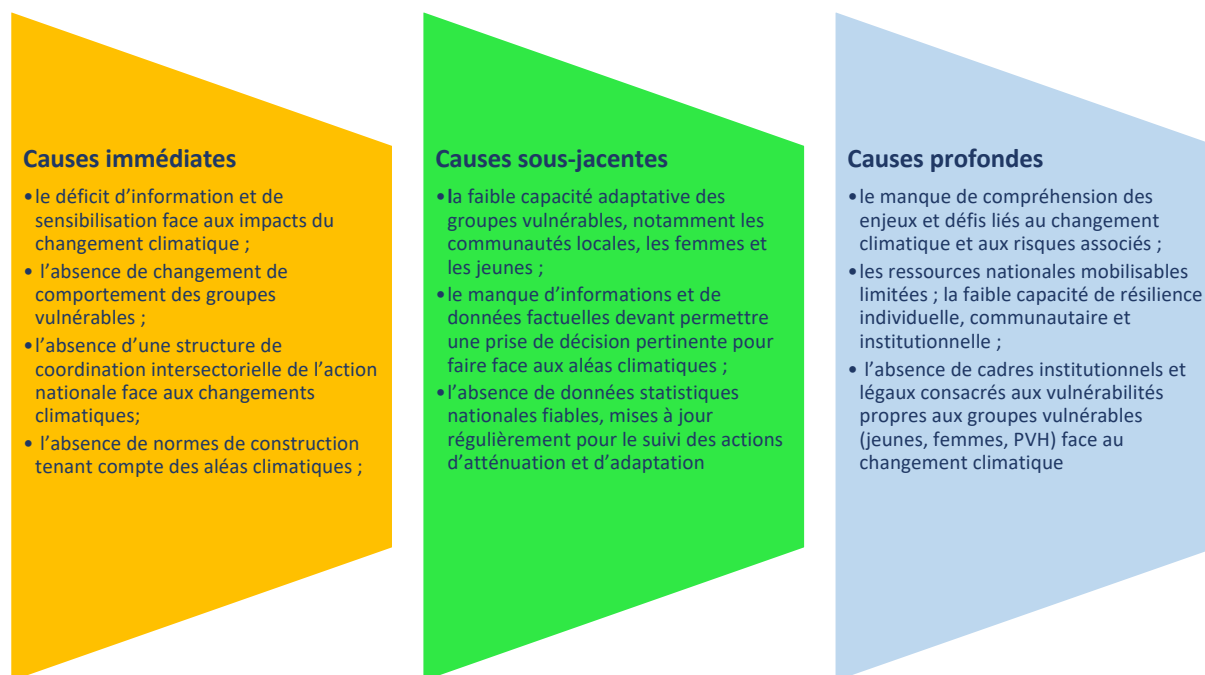
⁴⁸ Etude de vulnérabilité aux effets du changement climatique aux Comores, novembre 2018

⁴⁹ Contribution Déterminée au niveau national révisée de l'Union des Comores, avril 2010, p.35

halieutiques et l'augmentation, visible du niveau de la mer de 1 à 6 mm/an depuis 1992 dans la région COI⁵⁰, notamment dans les îles de Mohéli et Anjouan.

- **les ressources en eau** dont les réserves sont fortement impactées par l'augmentation de la température, l'évapotranspiration et la baisse de la pluviométrie, entraînant une détérioration de la biodiversité, une réduction du potentiel hydroélectrique pendant la saison sèche⁵¹, etc.

Le niveau élevé des indices de vulnérabilité suggère la mise en œuvre de mesures d'adaptation rigoureuses, une approche intersectorielle, participative et inclusive. **Plusieurs causes sont à l'origine des préoccupations liées aux effets du changement climatique parmi lesquelles :**



2.3.4 UNE EXPOSITION AIGUË AUX ALÉAS ET CATASTROPHES NATURELS

Le classement 2018 de l'indice mondial de risque climatique place les Comores au 51^{ème} rang sur 172 pays pour le risque de catastrophe naturelle et au 59^{ème} pour le manque de capacités d'adaptation. Au cours des 40 dernières années, le pays a été frappé par dix-huit événements naturels extrêmes. Le cyclone Kenneth d'avril 2019 a été un des plus dévastateurs : de catégorie 3 avec des vents forts, des pluies torrentielles et de hautes vagues, il a détruit de nombreuses maisons, des cultures, des infrastructures de base, etc. Il a touché plus de 40 % de la population, soit 345 131 individus, dont 17 153 blessés, 11 969 déplacés, destruction des cultures vivrières et 30% des cultures de rente, 4954 maisons détruites et 7013 maisons endommagées et 6 morts⁵².

Les analyses de vulnérabilités récentes prévoient une aggravation des facteurs de risques de catastrophes naturelles notamment : i) une baisse des précipitations allant jusqu'à 47 % au cours de la saison sèche, une augmentation des précipitations allant jusqu'à 45% au cours de la saison des pluies et une augmentation supplémentaire des précipitations de 14 % lors des

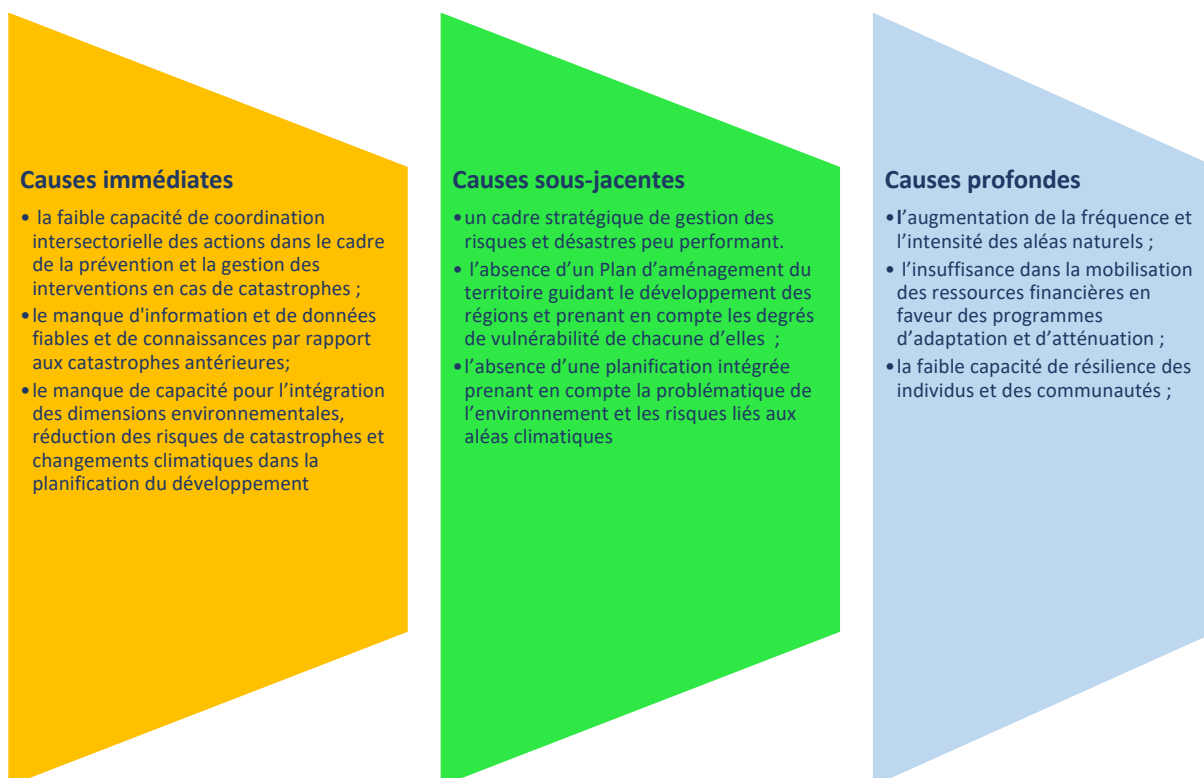
⁵⁰ Etude de vulnérabilité aux effets du changement climatique aux Comores, novembre 2018

⁵¹ Contribution Déterminée au niveau national révisée de l'Union des Comores, avril 2010, p. 34

⁵² Plan de relèvement et de reconstruction ; Union des Comores ; Juin 2019

phénomènes météorologiques extrêmes d'ici 2090 ; ii) une augmentation de la température moyenne ; iii) un allongement des périodes sèches allant jusqu' à 48 jours supplémentaires⁵³.

Les prévisions du Programme d'Action National d'Adaptation aux changements climatiques font état d' une élévation conséquente du niveau de la mer de 20 centimètres d'ici 2050. Un tel phénomène risque d'entraîner un déplacement d'au moins 10 % de la population comorienne dont une bonne partie d'entre elle (70%) vit en zone côtière. Ainsi, un tel risque peut engendrer des conséquences socioéconomiques considérables qu'il faudrait mobiliser des moyens financiers conséquents pour sécuriser les infrastructures et protéger les populations, notamment les plus vulnérables d'entre elles. Ces facteurs associés à l'urbanisation rapide et non contrôlée et la pauvreté croissante exposent le pays à des risques élevés de catastrophes naturelles.



2.3.5 UNE DÉGRADATION ENVIRONNEMENTALE EXACERBÉE

Les Comores sont confrontées à de graves problèmes de gestion durable des villes qui s'accroissent avec la multiplication par sept des villes de plus 5000 habitants en quarante ans : de 5 en 1980 à 33 en 2017.

Les Comores se caractérisent par l'absence de système de gestion intégrée des déchets alors même que sur les 135 415 tonnes de déchets ménagers produits chaque année⁵⁴ 65% sont biodégradables, 8% peuvent servir de combustibles, 9% sont directement recyclables et seulement 18% peuvent être destinés à la phase ultime de mise en décharge⁵⁵. Les déchets hospitaliers aboutissent majoritairement dans des crevasses à ciel ouvert où ils sont brûlés. Quant aux rejets liés aux activités de transport (huile et vidange, carcasses de voitures) et ceux

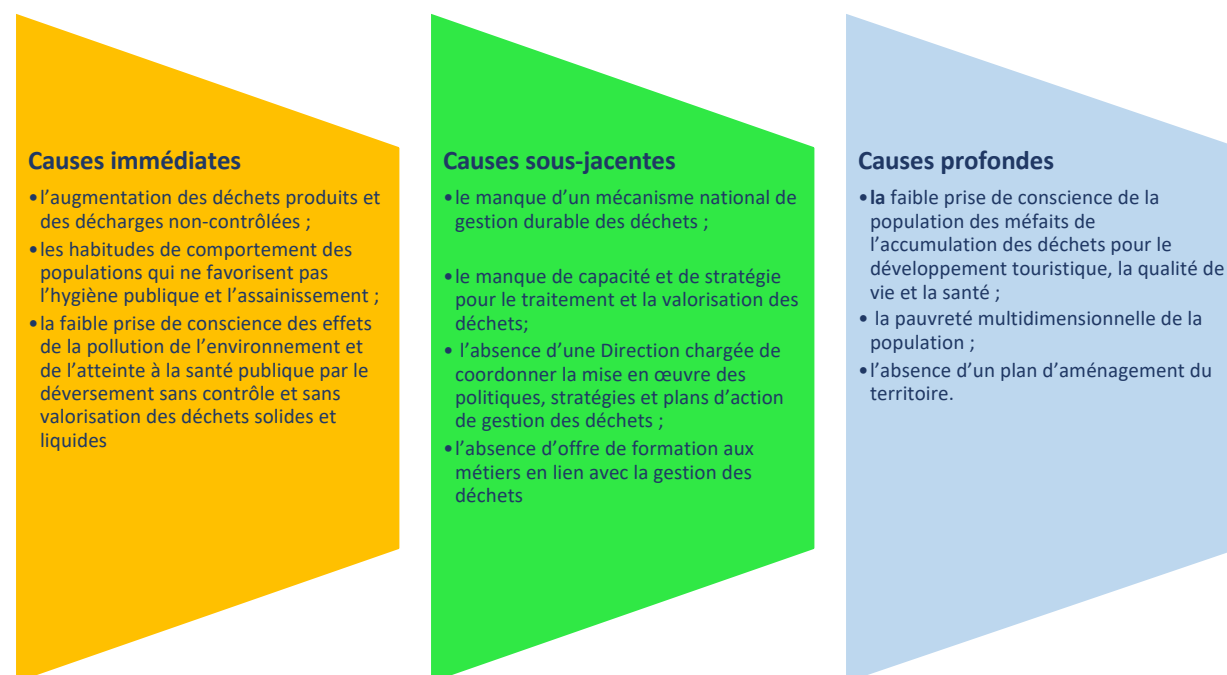
⁵³ Comoros UNDP Country Profile. 2006. Université d'Oxford

⁵⁴ Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Environnement. Document de projet gestion des déchets, février 2020.

⁵⁵ idem

liés aux différentes productions (déchets agricoles, pesticides, déchets industriels, etc.) il n'y a pas non plus de système national de prise en charge. A titre illustratif, plus de 130 tonnes/an des batteries de voitures sont importées, mais seulement 23 tonnes sont collectées/exportées ; 525 tonnes/an d'huile sont importées, mais 72 tonnes/an seulement sont collecté ; et 1,400 tonnes/an des PET (Polyethylene Terephthalate) sont importés mais 30 tonnes sont collectées⁵⁶.

Ce problème lié à la gestion des déchets entraîne de nombreuses crises sanitaires, notamment les épidémies arbovirose (dengue, Chikungunya, paludisme), des maladies respiratoires et engendre des pandémies comme le covid-19. Pour faire face à ces fléaux, des mesures de protection de l'environnement et de protection sanitaire des populations devraient être prises par les autorités gouvernementales.



L'Union des Comores est confrontée à de multiples facteurs de vulnérabilités environnementales qui sont bien connus et exprimés dans les textes de législation et planifications du gouvernement pour la protection de l'environnement. On peut citer entre autres la loi cadre relative à l'environnement, la Loi relative à la Gestion Forestière (Loi N° 12/001 AU, juin 2012), la loi sur le système national d'aires protégées, loi N°17-011/AU portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables. D'autre part, le pays a ratifié plusieurs Accords Multilatéraux pour l'Environnement (AME), notamment les conventions cadres des Nations Unies sur les changements climatiques, la biodiversité, la désertification et l'Accord de Paris. Toutefois, l'application de ces textes réglementaires reste un défi majeur à relever pour lutter contre le réchauffement climatique : vulgarisation des lois environnementales et leurs modalités d'application par les autorités et les collectivités, etc.

⁵⁶ Projet gestion des déchets ; DGEF

2.3.6 LES LAISSEES POUR COMPTE DU P-PLANETE

Bien que certains problèmes critiques liés à la dégradation de l'environnement soient, pour la plupart, les œuvres de communautés riveraines, il y a lieu de noter que certains groupes de personnes en situation d'exclusion sociale présentent une grande vulnérabilité face aux catastrophes naturelles.

Les personnes vivantes avec un handicap

Les personnes vivant avec un handicap (PVH) sont souvent ignorées dans les problèmes liés à la gestion des ressources naturelles et dans les solutions à envisager. Et pourtant, celles-ci présentent une vulnérabilité accrue face aux effets négatifs de la dégradation de l'environnement. Plus sensibles à la mauvaise qualité de l'air, à la pollution de l'eau et à la chaleur extrême, ces personnes ont d'énormes problèmes à accéder aux services publics.

Moins intégrés dans les stratégies de protection de l'environnement, ces individus peuvent participer à la réduction de leur propre vulnérabilité et celle de leur communauté et contribuer au développement durable si elles sont mieux sensibilisées et formées.

Les communautés riveraines vivant dans l'extrême pauvreté

L'extrême pauvreté pousse différentes communautés villageoises à exercer une forte pression sur les ressources naturelles. Ces communautés sont issues, notamment, des villages aux alentours du Massif du Mont Karthala à Ngazidja, du Mont Ntringui et de la forêt de Moya à Ndzuwani et de la forêt du Mlédjélé à Mwali. Afin de réduire les pressions sur ces aires protégées, ces communautés devraient être intégrées dans la gestion de ces zones à travers des accords de cogestion et la mise en place des politiques de développement d'activités durables génératrices de revenus, en leur faveur.

Les communautés vivant de l'extraction des ressources marines

Elles sont issues des villages côtiers, représentent une infime partie de la population, mais elles sont parfois très actives. **Leurs activités consistent au prélèvement de manière inconsidérée des matériaux naturels côtiers tels que sable, coraux et graviers pour les besoins de la construction individuelle et pour aussi la vente aux particuliers.** Certaines s'adonnent à la pêche en utilisant des techniques destructrices de l'écosystème marin et côtier. Bien qu'il n'existe pas de statistiques fiables sur leur nombre, ces activités économiques intéressent beaucoup plus les personnes les plus exposées au chômage à savoir les femmes et les jeunes. Ainsi, un accompagnement économique durable et structuré de ces personnes vivant, le plus souvent, dans l'extrême pauvreté pourrait réduire cette pression sur l'écosystème marin.

Les populations vivant dans des habitats précaires autour des agglomérations urbaines, sans accès à l'eau courante ni à l'électricité et souvent entassées dans des logements insalubres. Très exposées aux aléas climatiques et aux problèmes liés à la gestion hasardeuse des déchets, elles viennent le plus souvent des milieux ruraux et sont à la recherche de moyens de subsistance dans les grandes agglomérations.

Les femmes, plus particulièrement celles responsables de ménages, sont confrontées à des obstacles particuliers qui les empêchent d'accéder aux ressources productives. Une bonne partie d'entre elles sont laissées pour compte, notamment en milieu rural et dépendent le plus souvent de l'exploitation des ressources naturelles à leur portée (vente de bois de chauffe, de fruits saisonniers, de produits halieutiques, etc.) et sont aussi les premières à subir les impacts des dérèglements climatiques (sécheresses, inondations, tempêtes, cyclones, etc.). En outre, elles ont des difficultés à accéder à des financements

appropriés permettant de s'équiper de technologies adéquates (outils de culture, variétés de semence adaptées au climat, etc.) permettant d'augmenter leurs capacités de résilience face aux catastrophes naturelles.

Analyse de l'intégration des laissés pour compte dans les mécanismes de participation

Gérer rationnellement les ressources naturelles et mieux se préparer à faire face aux chocs climatiques et aux catastrophes naturelles nécessitent une meilleure connaissance scientifique ainsi que des connaissances et pratiques traditionnelles. C'est ainsi qu'il serait pertinent et utile de mettre en place un système d'information qui prenne en compte les laissés pour compte et qui permet régulièrement d'affiner le ciblage, d'évaluer les impacts éventuels des interventions à programmer, et de définir les actions prioritaires à mettre en œuvre pour qu'ils puissent sortir de ce statut de laissés pour compte.

2.3.7 DES INEGALITES DE GENRE QUI TRAVERSENT LE P-PLANETE

L'Union des Comores s'est engagée à lutter contre les discriminations au profit d'un développement humain durable. En l'absence de données désagrégées par sexe, l'analyse de la problématique genre dans le domaine P Planète, porte sur des observations générales. Les femmes sont des actrices importantes dans la gestion des ressources naturelles. Dans le secteur agricole, les femmes jouent un rôle important dans la production alimentaire et dans l'élevage, notamment l'aviculture. Peu d'entre elles sont présentes dans la pêche à marée basse.

Bien que les questions de genre ne soient pas jusqu'à présent bien intégrées dans les politiques publiques, le système national des aires protégées vise, autant que possible, à recruter un personnel constitué par autant de femmes que d'hommes et à redynamiser le travail dans la coopération entre les associations locales et les groupements féminins.

Les politiques publiques de conservation et de valorisation du capital naturel doivent intégrer l'inclusion socioéconomique des femmes et en faire des acteurs clés du développement durable articulé autour du développement de l'économie bleue, de l'économie verte et de l'économie circulaire afin de lutter contre la pauvreté endémique qui les poussent à exercer plus de pression sur les écosystèmes marins et terrestres. Des ressources financières conséquentes doivent être mobilisées pour les aider à adopter des activités économiques durables au profit des écosystèmes.

2.3.8 UNE DURABILITÉ PEU GARANTIE

Les Comores se sont dotées de nombreux instruments pour gérer et protéger les ressources naturelles. Cependant, de nombreux défis se posent pour leur utilisation durable.

Dans le domaine social

Les nombreux instruments de gestion des ressources naturelles n'ont de chance d'atteindre leurs objectifs que s'ils intègrent pleinement la population qui fait partie à la fois des problèmes, mais, surtout, de toutes solutions. À ce sens, la société civile et les communautés locales doivent être pleinement intégrées dans la conception et dans la mise en œuvre des programmes de conservation et de valorisation des ressources naturelles dès lors qu'elles sont les principales responsables des pressions exercées sur les différents écosystèmes.

Dans le domaine économique

La gestion rationnelle des ressources naturelles peut jouer un rôle important dans l'adaptation au changement climatique et contribuer aux efforts de lutte contre la pauvreté à travers le développement d'une économie bleue et verte. À cet effet, les aires protégées marines et terrestres sont l'un des instruments les plus efficaces pour protéger la biodiversité. Elles

traduisent une volonté politique du pays à préserver et valoriser sa biodiversité, tout en générant des revenus importants aux communautés locales et au pays à travers notamment l'exploitation optimale de l'économie bleue, circulaire et verte.

Dans la dimension écologique

La gestion participative des ressources naturelles, l'éducation et la diffusion d'informations environnementales peuvent s'avérer extrêmement efficaces pour faire connaître les éléments critiques et les atouts environnementaux afin d'inciter les populations à développer des activités économiques et des technologies respectueuses de l'environnement au profit des écosystèmes terrestres, marins et côtiers.

Les enjeux du DD pour le P Planète

Pour faire face aux nombreux défis à l'utilisation durable des ressources naturelles, le pays dispose de nombreux instruments tels que la loi forestière de 2019, la stratégie nationale d'alimentation en eau potable et d'assainissement de 2014, la stratégie d'expansion des Aires Protégées aux Comores 2017-2021, etc.

Les enjeux se posent sur les partenariats nationaux et locaux à établir pour créer les conditions favorables à la résilience des communautés locales. La faiblesse de ressources financières constitue un autre atout pour soutenir la durabilité environnementale tout en luttant contre la pauvreté.

La pandémie du Covid-19 montre de façon dramatique l'interdépendance des piliers du développement durable. Sa propagation ultra rapide a aussi montré la forte interconnexion entre protection de l'environnement et protection sanitaire.

2.4 UN P-PAIX DANS UN CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL FRAGILE PEU PROPICE AU DÉVELOPPEMENT

2.4.1 FRAGILITÉ POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Un contrat social difficile à consolider

Depuis leur accession à l'indépendance, le 6 juillet 1975, les Comores portent la marque d'une succession de crises politiques caractérisées par des tentatives de coup d'état, de velléités séparatistes et des changements constitutionnels récurrents (sept révisions constitutionnelles entre 1975 et 2018).

L'introduction du système de la « tournante » dans la constitution de 2001 issue de l'Accord politique de Fomboni a permis aux Comores de vivre trois alternances du pouvoir présidentiel apaisées⁵⁷. Cependant, depuis 2018, le pays connaît des agissements politiques (manifestations, tentatives de rébellion, etc.), lesquels sont les conséquences d'un dialogue national qui n'a pas pu fédérer toutes les forces vives de la nation pour faire un examen complet du bilan de 42 ans d'indépendance. À la suite des assises nationales, de juillet 2018, une nouvelle constitution a été votée. Contestée par l'opposition actuelle, celle-ci supprime plusieurs dispositions de la Constitution de 2001, notamment la durée de la tournante (5 à 10 ans), les postes de vice-présidents des îles et la Cour Constitutionnelle (ses responsabilités sont transférées à la Cour Suprême).

Il en résulte donc que la vie politique de la période 2017 à 2020, marquée par le référendum constitutionnel et les élections présidentielles, parlementaires et municipales, s'est déroulée dans une atmosphère politique délétère caractérisée par le manque de consensus entre les acteurs politiques⁵⁸, des élections boycottées par l'opposition, l'interdiction de manifester, etc.

Dans ce contexte, **la légitimité des dirigeants élus continue d'être contestée par une partie de l'opposition politique et de la société civile.** Corollaire de la faiblesse de la légitimité démocratique des élus, les maux (clientélisme, insularité et pouvoir familial, clanique, etc.) du système politique comorien depuis l'époque coloniale n'ont pas été éradiqués, mais sont réapparus avec autant d'acuité « *Yinou nde Yatrou : c'est notre pouvoir : c'est notre tour* ».

Une participation des citoyens à la vie publique retreinte par un cadre juridique étroit

La constitution comorienne garantit le droit à la participation aux affaires politiques, notamment le droit de voter et d'être élu, sans discrimination notamment fondée sur le sexe. Mais les femmes demeurent sous représentées à l'Assemblée Nationale actuelle (2020-2025), 4 femmes sur 24 députés, soit 16.66 %, et au gouvernement qui comptabilise seulement 1 femme sur 15 ministres⁵⁹. Sur les 54 communes du pays, seules 4 étaient gérées par des maires femmes, soit 7 %.

⁵⁷ Depuis les accords de Fomboni du 17 Février 2001, le contexte comorien était marqué par une prise de confiance de la population auprès des institutions chargées des élections (Cour Constitutionnelle, Commission électorale nationale, le ministère de l'Intérieur et les membres de bureaux de votes). Cela a été matérialisé par quatre élections présidentielles et trois élections législatives reconnues par toute la classe politique et sociale. La Constitution du 23 décembre 2001, qui en est issue avait consacré la structure fédérale du pays

⁵⁸ Mission d'observation électorale de l'Union Africaine dans le cadre du premier tour de l'élection des représentants de la Nation du 19 janvier 2020 en union des Comores, Déclaration préliminaire, 21 janvier 2020.

⁵⁹ Gouvernement en date du 28 septembre 2020

La loi garantit la liberté d'association, la formation de partis politiques et reconnaît l'opposition politique. Toutefois, le cadre juridique reste vide sur la protection des libertés de réunions et de manifestations pacifiques, compromettant ainsi le libre exercice et l'effectivité des droits des citoyens à participer aux affaires politiques. Bien qu'il existe une loi relative à l'organisation et le fonctionnement des partis politiques, la suppression des assemblées des îles autonomes sous la constitution de 2018 et la non-participation des partis politiques de l'opposition à l'élection des représentants de la Nation de janvier 2020 ont rendu cette loi inopérante.

En dehors des périodes électorales, la population est très peu sollicitée par la classe politique et les partis ne jouent pas leur rôle d'éducation civique. En conséquence, les partis politiques bénéficient de très peu de réceptivité de la part des citoyens traduisant un manque de confiance à l'égard des dirigeants.

Le dynamisme **de la société civile aux Comores est particulièrement vivace**. Cependant, des tensions et dissensions importantes existent à l'intérieur des associations et fédérations. Les luttes de pouvoir internes et les crises de légitimité /représentativité au sein de certaines OSC phares sont parfois relayées dans la presse⁶⁰. Bien que s'exerçant dans un contexte favorable, **la liberté d'expression et de manifestation de la société civile** se heurte à certaines limites. Une relative **autocensure – d'origine culturelle et sociale** – s'exerce de fait dans ce contexte insulaire où les personnes sont liées par des intérêts familiaux et /ou économiques croisés.

Un fragile cadre de dialogue et consensus politique sur les enjeux majeurs

L'Union des Comores, de par son insularité et ses valeurs culturelles basées sur le consensus (dans tous les domaines, y compris dans le règlement des conflits politiques), s'est toujours démarquée d'autres pays africains par le relatif **faible nombre de morts liés à des causes politiques**. Le consensus social et politique avait toujours permis de ramener le calme dans le pays après les crises politiques, suggérant ainsi que les causes de cette instabilité politique sont plus à rechercher dans **la fragilité de l'État comorien**.

Aux Comores, le pouvoir politique passe par des réseaux de parenté et par des relations de groupes (générationnels, géographiques), ce qui **affaiblit les partis politiques et leur empêche** de jouer leurs rôles et de défendre les intérêts du peuple.

On note aussi la **manipulation de l'information** en raison de l'instrumentalisation des solidarités familiales dans la compétition politique, aux dépens de l'intérêt général. A cela s'ajoutent, les faiblesses techniques **des médias locaux (peu formés⁶¹ et sous-financés⁶²)**.

Bien que des efforts considérables aient été fournis par le gouvernement pour renforcer le dialogue social, des **carences au niveau de la législation sociale et les faiblesses institutionnelles des acteurs** (gouvernement, organisation d'employeurs et de travailleurs) rendent fragile le dialogue et sa qualité pauvre. L'absence des acteurs de l'économie informelle, dans les structures ou plateformes de concertation, exclut de ce fait la majorité des travailleurs, notamment les plus vulnérables dans les processus de concertation formelle. Toutefois, ces dernières années, on assiste progressivement à l'émergence de mouvements citoyens, parfois

⁶⁰ Autre exemple, les acteurs économiques du monde agricole estimant leurs intérêts sous-représentés au sein des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture militent en faveur de la création d'une Chambre d'Agriculture distincte.

⁶¹ Depuis la fermeture de la section journalisme à l'ancienne École nationale d'enseignement supérieur de Mvuni, au milieu des années 80, ceux qui souhaitent apprendre le journalisme sont obligés de partir à l'étranger.

⁶² Les subventions gouvernementales aux médias sont en constante baisse, les recettes publicitaires insuffisantes et la population se tourne vers les offres satellitaires. La presse locale bénéficie de subventions des médias étrangers (CCTV ; RFI, etc.) ; les antennes connaissent une couverture difficile et le câble sous-marin sous-exploité.

structurés en associations, qui s'impliquent dans le débat public. Cependant, les initiatives "structurées" de collaboration entre les organisations de la société civile restent rares.

Des conflits communautaires et inter-villageois qui élimit le vivre-ensemble

La société comorienne a toujours connu des mécanismes traditionnels⁶³ de médiation et de résolution de conflits qui ont toujours contribué à maintenir le niveau d'intensité de la violence dans des limites « acceptables ». Elle reste néanmoins divisée, car otage de particularités insulaires et locales « le village », contraire à la construction d'une unité nationale et au sentiment de partager une destinée commune. La difficulté pour le peuple comorien d'édifier un Etat-nation réside peut-être dans « la conception même du pouvoir politique ». « *Inscrit dans l'inconscient collectif comorien, dès lors que le clan reste en réalité le repère sociopolitique, l'esprit du clan expliquerait peut-être l'échec des tentatives de réconcilier la nation*⁶⁴ ». Si cette pratique a des effets bénéfiques sur la concorde sociale, elle tend en revanche à étouffer l'expression des différences, au risque de les voir remonter brutalement à la surface.

Des actes de violence à la suite de conflits⁶⁵ entre deux localités villageoises ou de quartiers⁶⁶ peuvent survenir. Ces actes de violence sont souvent expliqués par plusieurs facteurs, notamment **la pauvreté qui devient aujourd'hui facteur d'exclusion et d'instabilité politique**. Le rôle des OSC dans la prévention des conflits reste marginal. Certaines d'entre elles considèrent que le maintien de la paix et la sécurité nationale est un pouvoir relevant de la sphère politique donc de l'Etat et s'imposent donc une certaine "prudence" dans leurs actions.

2.4.2 UN ÉTAT DE DROIT A RENFORCER

Les réformes constitutionnelles de 2018 et le transfert des compétences par décret présidentiel le 12 avril 2018, de la Cour constitutionnelle à la Cour Suprême ont suscité l'émotion du corps politique et social et ont provoqué différentes manifestations. Ces décisions menacent la cohésion sociale et risquent de provoquer des conflits⁶⁷. Elles témoignent par ailleurs de la fragilité de la construction juridique et institutionnelle de l'État de droit aux Comores.

⁶³ On peut noter à titre d'exemple l'adoption de la loi N° 12-167/AU portant code du travail et comprenant des dispositions s'y rattachant, la mise en place du Conseil Consultatif du Travail et de l'Emploi (CCTE) avec ses conseils tripartites au niveau des îles, en tant que structure de dialogue, suite à l'adoption du décret portant organisation et fonctionnement du CCTE en juillet 2011. Dans le cadre de la crise COVID-19, le Ministère de l'Emploi a également émis un arrêté en date du 9 Mai 2020 pour la mise en place de la Commission tripartite de suivi et évaluation des effets de la crise dans le secteur public, le secteur privé et l'informel témoignant ainsi de la volonté des autorités à promouvoir le dialogue.

⁶⁴ Said Ali Said Ahmed, « *L'archipel des Comores : milieu insulaire et géopolitique* », mémoire de thèse de doctorat, UNIVERSITE BORDEAUX MONTAIGNE, 2015, p.20.

⁶⁵ Le taux de mortalité par homicide est de 7.7 en 2015 pour une population de 100.000.

⁶⁶ Les principales sources des conflits villageois et communautaires sont le sport, les frontières et réserves villageoises, la pêche ou les techniques de pêche, les homicides involontaires de la circulation routière, les comportements délinquants dans les dancings, la femme, le foncier, la politique, l'honneur ou le combat pour le leadership, constituent de nos jours les conflits les plus dramatiques de la société comorienne. Il y a lieu de noter que les matières conflictuelles entre deux localités sont multiples et que tout comportement jugé aliénant, latent ou explicite, peut être sujet à un conflit intercommunautaire en raison du communautarisme qui caractérise la société comorienne. Les motifs peuvent souvent se résumer à l'« honneur ». Ils peuvent également cacher des motivations politiques par l'instrumentalisation des Communautés.

Voir le rapport de mission sur « *l'analyse des potentiels et dynamiques de conflits et des facteurs structurels qui minent la cohésion sociale en Union des Comores* », PNUD Comores, p. 67. 2011.

⁶⁷ Les révisions constitutionnelles successives sont le reflet de cette volonté personnalisée de la part des dirigeants de confisquer le pouvoir.

Le difficile accès à la justice aux plus vulnérables

L'étude sur la fragilité⁶⁸ a montré la réalisation de progrès dans le domaine de l'accès à la justice. Néanmoins, ces efforts n'ont pas encore porté tous leurs fruits. La justice est toujours perçue comme inaccessible, inefficace et partielle⁶⁹. Ce constat pousse la population, en particulier ceux qui vivent dans des zones rurales, à **recourir à des mécanismes alternatifs de résolution des litiges, en particulier dans le secteur informel**. De tels arrangements empêchent les victimes de porter plainte, de peur d'être rejetées par la communauté, y compris pour des infractions graves comme les agressions sexuelles sur mineurs.

Par ailleurs, **l'insuffisance des structures d'appui aux personnes vulnérables**, la pauvreté des familles et le maintien de l'organisation sociale ancienne sont autant de facteurs qui favorisent le développement des violences faites à cette catégorie de personnes. De plus, les frais de justice sont élevés⁷⁰ et les juridictions sont souvent éloignées⁷¹ des milieux ruraux (un palais de justice par île). La difficile accessibilité des tribunaux et de l'aide juridictionnelle aux personnes handicapées, ne leur permet pas de saisir facilement les juridictions internes⁷².

Le secteur pénitentiaire est quant à lui complètement laissé à l'abandon et les infrastructures vétustes. Avec un *taux de surpopulation carcérale de 220% en moyenne*⁷³ pour la prison de Moroni, des mineurs sont détenus avec des adultes.

D'autre part, plusieurs lois comportant des dispositions **interdisant toute discrimination, à l'égard de la femme ou encourageant l'égalité des hommes et des femmes** ont été adoptées. Toutefois, ce texte comporte des dispositions qui maintiennent la femme dans un statut juridique inférieur, au regard des droits et avantages réservés exclusivement aux hommes tels que la tutelle matrimoniale, la répudiation, conformément au droit musulman.

Pour la justice des mineurs, la loi n° 05-020/AU a mis en place au sein de chaque TPI une chambre pour enfants dénommée « Tribunal pour mineurs », composée d'un juge des enfants, assisté de deux assesseurs choisis par le Ministre de la Justice sur proposition du Procureur Général. Un tribunal qui n'est pas toujours fonctionnel. Dans le domaine de la répression de la délinquance juvénile, le Procureur de la République peut saisir le juge des enfants ou le juge d'instruction. À cet égard, la Politique nationale du secteur de la justice (PNSJ) a prévu de développer l'assistance judiciaire pour les enfants et les autres catégories les plus vulnérables, les femmes, les handicapés et les détenus.

⁶⁸ Rapport sur « *l'étude de la fragilité en Union des Comores* ». Présidence de la République des Comores, Commissariat général au Plan. Mai 2014

⁶⁹ Voir le Rapport sur les Assises Nationales

⁷⁰ La loi prévoit le remboursement des dépenses liées à l'aide juridictionnelle (et donc les frais d'avocats), mais dans les faits, seuls les frais du greffe et d'enregistrement sont payés. Les frais d'avocats sont perçus comme chers au vu du niveau de vie de la population. À titre d'exemple, le simple acte d'huissier est facturé 58000 francs comoriens (120 euros), ce peut être prohibitif pour une grande partie de la population qui est considérée comme pauvre, et si l'on considère que le salaire moyen se situe entre 50 et 80 euros par mois.

⁷¹ Même s'il existe un tribunal dans chacune des îles, les juridictions restent souvent éloignées des milieux ruraux. À l'intérieur même des îles, les distances peuvent être perçues comme longues par la population. Les autorités séparatistes avaient institué des juridictions mineures dans les différentes préfectures de l'île d'Anjouan pour permettre aux justiciables de régler leurs litiges de moindre importance sans se rendre à la capitale. Cette expérience n'a pas duré à la fin de la crise.

⁷² La Politique Nationale du Secteur de la Justice a prévu une solution avec la mise en place de 15 tribunaux d'instance dans les 15 préfectures du pays. Politique Nationale du Secteur de la Justice. P56

⁷³ Voir le rapport de mission aux Comores de l'Association Planète Réfugiés-Droits de l'Homme (PRDH), juin 2018, cité dans le journal le 13 août 2010. Lien : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/comores-situation-alarmanche-de-l-etat-de-la-justice-et-des-prisons-20190813>

Un système judiciaire avec de multiples défaillances

En dépit de l'existence de textes et d'un appareil judiciaire censé garantir une justice équitable pour tous, le système judiciaire se caractérise par l'insuffisance de ressources humaines et matérielles, des inégalités dans l'accès à la justice, et une justice non indépendante. Cette situation finit par se traduire par une remise en cause sérieuse de l'État de droit. Ainsi, moins de 3 % du budget national est affecté à la justice comorienne, et 90 % du budget du ministère de la Justice est alloué aux salaires de ses fonctionnaires.

Le rapport Mo Ibrahim de 2018 met l'accent sur **les défaillances du système qui concernent la transparence du processus judiciaire**⁷⁴. Pour répondre à ces défis, le Gouvernement entend poursuivre les réformes en particulier dans la mise en place et l'opérationnalisation du Conseil supérieur de la magistrature et la modernisation du secteur et la lutte contre l'impunité afin d'améliorer l'image du système judiciaire, promouvoir le respect des droits humains et offrir à l'économie nationale un environnement plus propice aux affaires.

Une identité juridique pas encore garantie pour tous

L'identité insulaire est la première condition de fond pour la participation des citoyens à la vie politique. À ce titre, l'état civil constitue un facteur critique et stratégique de prévention des conflits et de consolidation de la cohésion sociale. Selon l'enquête EDS-MICS de 2012, le taux d'enregistrement des naissances est de 87,3%, marquant des progrès. Au-delà de ce progrès, l'état civil reste fragmenté et appelle à une modernisation de l'ensemble de la chaîne. Les accouchements à domicile par les soins d'une matrone non formée augmentent le taux de mortalité des naissances et rendent difficile la délivrance d'un formulaire attestant la naissance de l'enfant. Un défi réel à relever a trait aux infanticides qui auraient lieu aux Comores, dus aux grossesses non désirées et à l'absence de structure d'accueil pour ces enfants⁷⁵ dans le cadre d'une société islamisée suivant un droit musulman qui encourage le mariage et condamne les unions libres.

La société civile a pris conscience de l'importance de l'acte de naissance et organise des campagnes de sensibilisation à cet effet. De plus en plus **l'acte de naissance devient le seul moyen légal permettant au Comorien de prouver son existence légale vis-à-vis de l'administration**⁷⁶.

Concernant la nationalité, l'enfant prend le nom de son père. Toutefois, seuls les hommes ont le droit de transmettre la nationalité comorienne à leurs épouses étrangères⁷⁷. Quant à l'enfant trouvé aux Comores, il est présumé y être né, « sauf preuve contraire par tous moyens ».

2.4.3 UN SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN CONSTRUCTION

Les Comores sont pour l'instant un pays qui jouit d'une relative sécurité où la violence liée au banditisme est encore rare. Cependant, le pays fait face à des risques croissants en matière de sécurité, en termes de gestion et de contrôle des frontières nationales maritimes, côtières et aériennes, ou de risques en matière de cohésion et paix sociale notamment liés au renvoi de

⁷⁴ Le pays a régressé dans ce domaine (-12,5 entre 2008 et 2017), voir Fondation Mo IBRAHIM, Evolution de l'Index Ibrahim, Rapport annuel 2018.

⁷⁵ United Nations country team submission, para. 16.

⁷⁶ Nombreux sont les secteurs d'activités – publics et privés – qui exigent la production d'un acte de naissance ou d'une carte d'identité nationale pour prouver son existence légale.

⁷⁷ L'article 13 du Code de la Nationalité dispose que « La naissance ou la filiation ne produit effet en matière d'attribution de la nationalité comorienne que si elle est établie par acte d'état civil ou par jugement.

Mayotte, sous administration française, aux trois îles indépendantes des Comores de jeunes désœuvrés sans espoir ni intégration sociale.

Aussi, la construction d'une police républicaine bien formée est un enjeu important du système de sécurité aux Comores. Les autorités insulaires ont souvent fait du **recrutement des agents de police, un outil politique avec un recrutement fait plutôt sur une base partisane**, ce qui ne garantit pas les droits fondamentaux des citoyens et décrédibilise de facto les institutions du secteur de la sécurité.⁷⁸ Cette situation renvoie à la faiblesse des institutions aux Comores en général et au rôle de l'État, garant de la sécurité des personnes, dans le renforcement des capacités du secteur de sécurité en particulier, nécessaire à la consolidation de l'État de droit et de la démocratie.

Des enjeux migratoires importants pour la sécurité et la paix sociale

Les capacités matérielles et humaines de gestion des frontières et de contrôle de l'espace maritime national sont limitées, ce qui est propice aux activités de criminalité transnationale organisées. Le caractère insulaire et la faiblesse des structures de surveillance constituent à cet égard une source de grande vulnérabilité⁷⁹.

Quant aux migrants, le nombre de reconduites de personnes en situation irrégulière ne cesse d'augmenter, en particulier à partir de Mayotte de l'ordre de 27 000 en 2019. Le retour précipité de ces migrants⁸⁰ pose de nombreuses difficultés au niveau individuel et communautaire, renforcé par le manque d'opportunité d'emplois.

Les conséquences du visa obligatoire⁸¹ coûteux pour se rendre à Mayotte sont entre autres **l'augmentation des « migrations irrégulières » à bord des « kwassa-kwassa¹ » qui auraient causé plus de 10.000 morts** selon différentes sources communément acceptées. L'action prioritaire pour relever ces défis concerne la définition d'une vision et d'une stratégie nationale de gouvernance des migrations, en cohérence avec les différents enjeux migratoires sectoriels et en lien avec d'autres politiques publiques et les défis de réinsertion de ces jeunes sur le marché de l'emploi et de l'éducation. Il est, par ailleurs, essentiel de mettre en place une structure sécuritaire professionnelle intégrée et responsable, dotée de services de sécurité formés et équipés pour protéger les citoyens comoriens.

2.4.4 FAIBLESSES DES CAPACITÉS ADMINISTRATIVES ET MÉCANISMES DE GOUVERNANCE

Les défis à relever pour **rendre l'administration comorienne performante**, à l'horizon 2030, sont nombreux, notamment, i) une superposition des textes qui demande une harmonisation et une mise en conformité avec le texte fondamental et les instruments internationaux ratifiés, ii) d'importantes carences en matière de ressources humaines, iii) une pratique courante de procédures arbitraires résultant d'une politisation extrême des institutions et qui mine l'autorité de l'État, iv) l'absence de culture d'État et de déontologie administrative, v) un manque d'affectation des ressources financières nécessaires pour le bon fonctionnement des services, vi) un environnement de travail désuet et des niveaux de rémunération peu motivants, vii) la difficulté à coordonner l'action publique et à définir des priorités, viii) une modernisation de l'administration doit être entreprise pour sa modernisation

⁷⁸ Rapport final sur « *L'étude de la fragilité en Union des Comores* ». Op.cit. p. 41.

⁷⁹ La situation géographique qui place l'Archipel sur l'une des grandes routes maritimes est autant un atout qu'une faiblesse. La proximité avec des foyers de tension comme la Somalie est également à prendre en considération.

⁸⁰ L'OIM a appuyé le retour volontaire et la réintégration d'environ 200 migrants comoriens entre 2017 et fin 2019 depuis différents pays de transit.

⁸¹ Visa dit « Balladur » du nom de l'ancien Premier Ministre français qui l'a institué.

Une gouvernance économique et financière à construire

Une réforme radicale de l'administration fiscale doit être entreprise pour la mobilisation des ressources internes nécessaires au développement du pays. Trois défis principaux sont à relever : (1) l'organisation de l'administration fiscale et de la gestion des finances publiques (2) la mise en place d'une gestion axée sur la performance de l'administration, et (3) la structuration de la collecte et du traitement des données économiques.

Depuis juillet 2016, **des mesures concrètes ont été prises qui ont permis d'améliorer la collecte des recettes fiscales**, notamment un meilleur traitement des exonérations douanières, le renforcement des contrôles a posteriori, la centralisation des déclarations en douane, etc. D'autres mesures devraient être poursuivies pour une plus grande efficacité de l'administration douanière :

- Le renforcement du contrôle a posteriori, qui a été repris, mais qui doit être amplifié
- Une refonte totale de la stratégie de gestion des contentieux en douane avec un suivi réel du contentieux et une responsabilisation effective des comptables pour le recouvrement ;
- La mise en place d'un mécanisme concerté d'établissement des conventions d'exonérations des entreprises et projet de développement qui garantisse l'évaluation ex ante de l'incidence fiscale de la convention.

Les autorités conviennent unanimement de la nécessité de renforcer, au niveau institutionnel, l'administration générale des impôts ⁸² (AGID). Les performances de l'administration fiscale doivent être revues et son organisation structurée autour des facteurs essentiels d'une bonne administration des impôts : i) assurer l'intégrité du registre des contribuables (établir un fichier complet des contribuables avec un système de suivi des dossiers ; la centralisation du traitement fiscal des grandes entreprises, y compris des entreprises publiques à la Direction des grandes entreprises au niveau de l'Union, et de structurer le traitement des petites et moyennes entreprises) ; ii) Mettre en place une gestion efficace du risque avec un système de suivi des dossiers traités par les agents, audit et contrôle des activités des agents ; iii) promouvoir le civisme fiscal ; iv) organiser la délivrance des déclarations fiscales dans les délais ; v) garantir le paiement des impôts dans les délais ; vi) assurer l'exactitude des informations déclarées ; vii) un règlement efficace des contentieux fiscaux ; viii) une gestion efficiente des recettes. Les recettes fiscales recouvrées doivent être intégralement comptabilisées, comparées aux attentes budgétaires et analysées pour guider les prévisions de recettes.

L'amélioration de la gestion des finances publiques est aussi source de mobilisation des recettes internes. Au-delà de l'attention que les autorités ont manifestée dans le traitement de la problématique de la masse salariale, l'élaboration et l'exécution de la loi de finances et la gestion de trésorerie sont des sources non négligeables d'amélioration des ressources disponibles pour la mise en œuvre des politiques publiques. Les procédures d'élaboration de la loi de finances doivent être affinées et intégrées l'utilisation d'outils de prévision macro-budgétaire rigoureux. Ainsi, la détermination du cadrage macroéconomique et les projections du Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) doivent être instituées et faire l'objet d'un travail rigoureux présenté dans les lettres de cadrage budgétaire. Aussi, l'instauration d'un Comité PIB-TOFE réunissant le Budget, le Trésor, les Impôts, les Douanes, l'INSEED, le CGP et la Banque Centrale doit être mise en place pour avoir une évaluation réaliste de l'évolution de l'économie, des recettes internes et externes qui guident la programmation budgétaire.

⁸² Voir PNUD, Note diagnostic sur l'amélioration de la mobilisation des ressources internes, 2017.

Le **contrôle interne budgétaire** doit être renforcé et couvrir l'ensemble des processus de dépenses et de recettes, depuis la programmation jusqu'au règlement ou à l'encaissement.

De même, la gestion de la trésorerie doit être davantage articulée à l'exécution budgétaire. Le comité de trésorerie devrait se réunir plus fréquemment et traiter de façon transparente et documentée le suivi de trésorerie et la priorisation des dépenses.

La violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État et des autres organismes publics doit faire l'objet de sanctions rigoureuses effectives.

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

Corolaire à cette démarche de la performance, l'établissement de règles et de procédures précises pour la nomination aux hautes responsabilités administratives sur la base de compétences et expériences avérées dans les domaines concernés

2.4.5 UNE DÉCENTRALISATION QUI A BESOIN D'ÊTRE ACCOMPAGNÉE DE MESURES EFFECTIVES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Pendant la période de relative stabilité, le pays a été confronté à d'importants défis parmi lesquels, les conflits de compétences entre les exécutifs des îles autonomes et l'exécutif de l'Union, le manque de capacités institutionnelles et un processus de décentralisation inachevé⁸³. Cette instabilité a eu un impact sur la mise en œuvre, l'enracinement et l'essor de la décentralisation. De plus, le contexte de décentralisation est spécifique à chaque région : un état avancé à Anjouan où les communes ont vu le jour durant la période séparatiste ; une coopération décentralisée forte à Ngazidja du fait de l'implication de la diaspora et ; un immobilisme à Mwali en raison du poids de l'inflation institutionnelle avec les administrations insulaires et préfectorales⁸⁴. **Le manque de prise en compte de la dimension sociologique, a conduit à un découpage électoral** sans Chefs-lieux des communes et rassemblant des localités traditionnellement rivales. Cette situation « mine la cohésion et fragilise l'institution communale »⁸⁵.

Cela est dû au **mauvais fonctionnement de la gouvernance institutionnelle communale et l'absence de fourniture des services publics municipaux**, (excepté l'État civil et, dans une moindre mesure, la gestion des déchets). Par ailleurs, la plupart des agents communaux, des élus et des administrateurs communaux possèdent de faibles capacités professionnelles ou ne connaissent pas le cadre légal et réglementaire⁸⁶. De plus, le secteur de la décentralisation

⁸³ Les Comores ont connu cinq lois relatives à la décentralisation.

⁸⁴ Voir Anzaouir Ben Aliou, La Coopération décentralisée : Concept, enjeux et mise en œuvre à Anjouan (Comores), éd. Coelacanth, Paris, 2014.

⁸⁵ Anzaouir Ben Aliou, « Le processus de communalisation en Union des Comores : un bilan de l'évolution contemporaine », In La Gazette des Comores, n°3449, du 07 août 2019, p4.

⁸⁶ Les avant-projets d'une trentaine de textes prioritaires et l'avant-projet de Stratégie Nationale de Décentralisation et de Déconcentration ou Mikowani 2030 ne seront jamais adoptés par le Gouvernement en 2017, après la mise en place d'un Haut Comité des Techniques des travaux de réforme. Au niveau régional, le pays n'a pas ratifié « la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local », adopté le 27 juin 2014 et, en vigueur depuis le 13 janvier 2019. De plus, beaucoup d'institutions ne sont pas encore mises en place depuis l'adoption de la Constitution de 2018 et l'élection des Gouverneurs en 2019. L'Association Nationale des Maires Comoriens n'a pas les moyens

demeure très peu appuyé financièrement et techniquement par l'État et ses partenaires. Enfin, l'absence d'une justice administrative distincte des tribunaux de droit commun limite l'essor du droit de la décentralisation⁸⁷. L'absence de contrôle sur le budget communal met en lumière la défaillance de la tutelle nationale et insulaire sur les Communes.

Une culture de transparence et de redevabilité minée par la corruption

Selon l'indice Mo. Ibrahim, le pays a régressé dans le domaine de la redevabilité et de l'évaluation des politiques publiques, (-62,5 entre 2008 et 2017⁸⁸), mettant l'accent **sur le dysfonctionnement du dispositif anti-corruption**. L'Union des Comores fait partie des pays enregistrant un indice de perception de la corruption inférieur à 30, ce qui dénote un fort taux de corruption avec des répercussions désastreuses sur la démocratie et la qualité des institutions. L'Indice de perception de la corruption (IPC) dans le monde met en évidence les rapports qui existent entre les niveaux de corruption, la défense des libertés d'information, et l'engagement de la société civile. Les Comores ont été classées 144^{ème} en 2018 à 153^{ème} en 2019, soit une perte progressive de points au classement mondial de Transparency International.

Cette problématique dépend finalement de la volonté politique de s'attaquer de manière décisive aux problèmes de développement et de lutte contre la pauvreté dans le pays qui exigent un cadre de coordination politique et institutionnel de haut niveau⁸⁹. En 2017, le Président avait pris un décret pour **dissoudre la Commission nationale de lutte contre la corruption pourtant prévue par une loi**. La limitation du pouvoir exécutif peut être difficilement effective dans ces conditions. Cette situation ne devrait pas connaître une amélioration puisque l'Assemblée issue des dernières élections législatives des 19 janvier et 23 février 2020 est monocolore, en ce que les députés élus appartiennent quasiment à la mouvance présidentielle. **Bien que le phénomène soit encore peu circonscrit dans les détails, une prise de conscience grandissante de son ampleur et de ses conséquences est à noter** dans l'opinion publique. Les parlementaires, les organisations de la société civile et les médias privés s'intéressent de plus en plus aux manifestations de la corruption.

Une corruption qui freine les investissements pour le développement durable

L'engagement fort pour atteindre l'émergence à l'horizon 2030 impose également de s'attaquer de manière frontale à la corruption afin d'assainir l'environnement des affaires, condition indispensable pour attirer des investissements durables permettant d'augmenter la résilience économique du pays. **L'amélioration du climat des affaires est aussi une opportunité pour renforcer la paix** dans la mesure où la production des richesses est de nature à réduire les injustices et à apporter de la stabilité à la société. Des mesures ont été prises pour répondre à ces défis⁹⁰. L'opérationnalisation des tribunaux de commerce est l'une des recommandations de la mission MAPS au titre de l'amélioration de la Gouvernance⁹¹. L'adhésion du pays aux

de jouer pleinement son rôle de force de proposition pour faire évoluer la situation malgré les nombreux plaidoyers qu'elle a mené.

⁸⁷ Les lois de 2011 ne recouvrent qu'une infime partie de la décentralisation et de nombreux domaines comme la fiscalité, le cadre budgétaire ou encore la gestion des ressources humaines ne sont pas réglementés.

⁸⁸ Source : Fondation Mo IBRAHIM : Evolution de l'Index Ibrahim, Rapport annuel 2018

⁸⁹ Pour le moment, l'engagement national en faveur du Plan Emergent 2030 se manifeste à travers la création d'un Conseil Stratégique Présidentiel du PCE présidé par le Chef de l'État qui chapeautera tout le dispositif institutionnel et politique de coordination du développement.

⁹⁰ Il s'agit entre autres de la création de l'Agence Nationale pour la promotion des investissements par un décret n°08-63 /PR du 05 juin 2008 et plus récemment de la mise en place du Tribunal de Commerce prévue par la loi N°17-007/AU du 19 juin 2017 « portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce » et promulguée le 26 juillet 2017 par le décret N° 17-084/PR.

⁹¹ Nations Unies, Feuille de route pour la mise en œuvre des ODD aux Comores, Rapport de Mission MAPS au Comores, P.31.

organisations régionales et à des instruments tels que l'OHADA est une opportunité pour reformer plus davantage l'environnement des affaires du pays et d'attirer donc les investissements indispensables à la relance économique.

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information sera un outil important dans la lutte contre la corruption. En effet, l'accès aux nouvelles technologies de l'information⁹² permettrait aux agents économiques et aux administrations publiques de lutter contre la corruption et de travailler dans un environnement assaini et plus propice au développement socioéconomique.

Une cohésion sociale fragilisée par les conflits politiques

L'analyse d'ensemble ne peut faire l'économie d'une évaluation de la situation politique et institutionnelle ainsi que de ses effets sur la qualité de la cohésion sociale, gage de stabilité et de paix durable dans cet archipel. Il ressort généralement de l'observation historique une éternelle quête du modèle d'institutions capables de préserver l'unité nationale et la paix sociale tout en assurant le développement et le progrès. Malgré sept réformes constitutionnelles, la fragilité du pays dans ces domaines reste de mise. Ce constat pousse à questionner l'engagement réel des gouvernants à réformer profondément la société et à rendre plus efficace les institutions. Le dernier processus de réforme constitutionnelle demeure incomplet et exige la revue de certains textes législatifs, notamment les lois organiques relatives à l'organisation et au fonctionnement des institutions et celles relatives au cadre légal électoral.

Par ailleurs, sa mise en œuvre a engendré de profonds clivages dans la société, impliquant même l'importante diaspora. La mauvaise gouvernance et les conflits latents qui en découlent, impactent négativement le vivre-ensemble. Le peu de cas fait des droits et des libertés suscite la méfiance et la suspicion à l'égard des acteurs publics. La notion de redevabilité n'étant pas encore une valeur partagée, l'État est perçu comme un leurre, un outil au service des puissants. En conséquence, la légitimité de ses représentants s'est érodée au fil des années. Le non-respect des lois tend à devenir la règle et à amplifier le repli communautaire. S'y ajoute le manque de perspectives pour des milliers de jeunes comoriens piégés par des politiques de développement inadaptées. Par ailleurs, les pouvoirs publics ne semblent pas prendre la mesure de la situation et n'accordent pas l'importance nécessaire à la prévention et à la gestion des conflits. Il est même fréquent que des responsables politiques instrumentalisent des conflits, ce qui a pour effet d'amplifier ces derniers. Ces facteurs n'augurent pas de bonnes perspectives pour la stabilité sociale du pays. À cet égard, il doit être doté de mécanismes capables de prévenir et de gérer les conflits. C'est pourquoi, il apparaît urgent de lancer un processus de dialogue inclusif et constructif pour renforcer les bases de la cohésion sociale.

2.4.6 GARANTIR UNE DURABILITÉ DE LA PAIX AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DURABLE

L'analyse de la durabilité du P-Paix souligne l'importance de l'adoption d'une approche globale pour parvenir à la réalisation d'un développement et d'une paix durables aux Comores.

⁹² Le secteur des TIC est très porteur en termes d'opportunité d'emploi pour les jeunes et les femmes. L'Union des Comores a fait des progrès considérables dans ce domaine. L'administration publique est dotée de la plateforme numérique « e-gouvernance ». Le taux d'abonnés au haut-débit mobile avait atteint 58 % de la population en 2018, et le pays est en passe d'assurer la couverture des services de téléphonie mobile et d'internet haut-débit à tous ses citoyens d'ici 2030 ». Cependant, l'Archipel est parmi les 15 pays les plus chers en Data et Mobile et la majorité des comoriens n'ont toujours pas accès aux TIC. Le pays reste l'un des pays les moins connectés en Afrique avec 8% en 2016.

Le dialogue social et le dialogue politique entre les différents groupes et la modernisation du secteur de la justice doivent être encouragés afin de renforcer la paix dans le pays. Ils devront tenir compte des besoins urgents des populations, en particulier les laissées pour compte. La modernisation du secteur de la justice et la lutte contre l'impunité s'avèrent indispensables pour la durabilité politique et sociale. Elle permettra de restaurer la confiance des citoyens dans le système judiciaire, de promouvoir le respect des droits humains et offrir à l'économie nationale un environnement plus transparent et propice aux affaires. La tendance générale de la population comorienne à recourir à des mécanismes alternatifs de résolution des litiges, pourrait, représenter un point de départ intéressant pour développer un système reposant sur l'arbitrage. Pour cela, l'État devra continuer à assurer son rôle de garant de la sécurité individuelle et collective en préservant le contexte national très enviable d'un espace de paix et de sécurité.

La restauration d'une culture d'État au sein des institutions publiques est un gage de durabilité. Il est essentiel de mettre en place une structure sécuritaire professionnelle intégrée et responsable, dotée de services de sécurité formés et équipés pour protéger les citoyens comoriens.

Une viabilité politique certaine

Les problématiques liées au développement humain, en général, et à l'amélioration des services sociaux de base, en particulier, constituent des questions de société majeures en Union des Comores. La non - résolution de ces problèmes présente de sérieuses menaces à la cohésion sociale et au développement en général. C'est la raison pour laquelle, le pays a entrepris de nombreuses initiatives pour mettre en place des cadres d'échange, de formulation et mise en œuvre de solutions en termes de politiques publiques.

La viabilité politique vise un impact structurel. Elle renvoie au consensus politique à forger en termes d'actions à entreprendre pour réaliser le développement humain durable, à la confiance citoyenne à instaurer, à toutes les réformes réglementaires à entreprendre, aux nouvelles stratégies et politiques sectorielles à adopter, aux bonnes pratiques à forger et à partager.

Dialogue social et tripartisme, garants d'une paix durable

Le Pacte mondial pour l'emploi incite à instaurer le dialogue social qui permet de promouvoir l'application des principes et droits fondamentaux du travail dont le respect est en prélude à l'élimination de toute discrimination au travail et à la reconnaissance effective du droit à la négociation. Cet aspect contribue à créer un environnement favorable pour la paix en milieu de travail et dans le pays. Le Gouvernement de l'Union des Comores avec les organisations de travailleurs et d'employeurs ont fait des efforts considérables. On peut noter à titre d'exemple l'adoption de la loi N° 12-167/AU portant code du travail. Malgré une interruption du dialogue tripartite ces dernières années, il y a eu une amélioration avec la redynamisation du CCTE. Dans le cadre de la crise du COVID-19, le Ministère de l'Emploi a également émis un arrêté en date du 9 Mai 2020 pour la mise en place de la Commission tripartite et plus de suivi et évaluation des effets de la crise dans le secteur public, le secteur privé et l'informel témoignant ainsi de la volonté des autorités à promouvoir le dialogue. Le fonctionnement et le renforcement de ces dispositifs assureront un dialogue social continu entre les acteurs sociaux et de développement pour une paix durable au sein du pays.

2.5 UN P-PARTENARIAT INDISPENSABLE POUR DES BESOINS IMPORTANTS DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT ET DES ODD

Suivant les principes du programme d'Action d'Addis Abeba (2015), l'Union des Comores doit baser le financement de son développement sur la mobilisation des ressources domestiques en priorité. Aussi, les recettes fiscales et non fiscales sont la première source de financement du budget et ont suivi une trajectoire plutôt favorable depuis 2016. En effet, les différentes réformes lancées par la Direction Générale des Douanes et un effort soutenu de recouvrement par l'Administration générale des impôts et des domaines (AGID) ont contribué efficacement à l'augmentation des recettes. Cependant, le taux de pression fiscale reste très faible, environ 9,7% du PIB, comparé aux moyennes de 19% pour le continent (16 pays, 2015) et à celui d'autres petits états insulaires en développement (PEID) (15 pays, 2013), et loin des pays voisins comme Madagascar (12,1%, 2018) et la Tanzanie (12,9%, 2016/17).

Cependant, l'Union des Comores aura toujours besoin d'un partenariat vivant pour mobiliser les financements externes indispensables à la réalisation de son agenda de développement.

2.5.1 DES OPPORTUNITÉS EXTÉRIEURES NON EXPLOITÉES

L'Union des Comores se trouve parmi les pays qui reçoivent peu d'aide au développement. En 2017, le montant d'Aide alloué aux Comores est estimé à 52,5 milliards KMF. Selon la loi de finances de 2017, l'Aide publique au Développement représente 47% du budget national, estimé à 112 milliards KMF et constitue une partie essentielle du budget d'investissement public (61 %). Elle représente respectivement 15% et 8,9% du PIB comorien en 2015 et 2016.

L'Union des Comores possède très peu de partenaires. Seuls 15 partenaires, dont 7 partenaires bilatéraux et 9 partenaires multilatéraux ont été référencés dans la base de données DAD Comores et le PIP en 2017. Il s'agit de la France, de l'Arabie saoudite, d'Oman, du Koweït, des Émirats arabes unis, de la Chine et de l'Inde. Les partenariats bilatéraux qui engendrent le plus de fonds sont ceux de la France en tant qu'ancienne puissance coloniale et ceux des pays du monde arabe du fait de la proximité culturelle et religieuse. Les pays tels que la Chine et l'Inde sont devenus des partenaires de plus en plus présents ces dernières années bien que les aides reçues soient difficilement quantifiables.

Les partenaires bilatéraux contribuent à 35% de l'engagement total et les multilatéraux à 65%. La qualité des relations avec les PTF, est souvent jugée comme l'un des défis dans le domaine de la coopération technique et financière aux Comores. L'instabilité politique a nui aux relations avec les partenaires techniques et financiers. De plus, des relations difficiles avec certains partenaires (bilatéraux : Iran et Qatar, et multilatéraux : UE), qui furent de grands soutiens au pays ont eu des conséquences lourdes sur le plan économique, social et diplomatique.

Le rapport sur l'aide au développement de 2018 place l'UE en deuxième position des contributeurs avec 23,4% de l'Aide publique au développement, derrière l'AFD avec 28,8%. Dans le cadre du 11ème FED, l'UE avait engagé plus de 68 millions d'euros pour le financement de la SCA2D (2018-2019). L'arrivée d'un nouveau gouvernement en 2016 avec de nouvelles priorités n'a pas facilité le processus d'absorption de ces fonds.

En effet, le manque d'engagements des autorités pour assurer la continuité de l'Etat et les faibles moyens de la diplomatie comorienne ne permettent pas d'assurer un suivi rapproché des relations avec les pays partenaires.

L'absence d'une stratégie nationale de mobilisation de ressources

L'absence d'une stratégie nationale de mobilisation des ressources extérieures empêche une coordination efficace de l'action de l'État vis-à-vis de ses partenaires. Pour ce faire, l'État comorien devrait mener une réflexion géostratégique sur le positionnement du pays pour favoriser les partenariats gagnants pour son développement.

Les deux premières conférences des bailleurs organisées à Maurice en 2004 et à Doha en 2009 ont montré les limites d'une orientation centrée sur le monde arabe avec des résultats bien plus que mitigés. La dernière conférence des partenaires organisée à Paris en décembre 2019 a permis de mobiliser au total plus de 4,3 milliards de dollars pour le financement du Plan Comores Emergent. Pour mieux rentabiliser les retombées de cette conférence, l'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources et la mise en place d'un système cohérent de suivi s'avèrent indispensables. En effet, les procédures de décaissement parfois jugées très lourdes et complexes.

Faible capacité de suivi des engagements des partenaires

Cette faiblesse des capacités de suivi des engagements des partenaires expliquerait l'incapacité du pays à exploiter de manière optimale les opportunités de mobilisation de ressources (intérieures et extérieures) à cause de ces capacités techniques nationales limitées couplées surtout d'un engagement politique insuffisant. Les problèmes de gouvernance et de coordination des institutions chargées de la mobilisation et de la gestion (AGID, Douanes, Trésor) des ressources, couplés d'un manque de transparence et de capacité au niveau des institutions de contrôle (Assemblée nationale et la Cour des comptes), réduisent les chances et la crédibilité du pays envers ses partenaires au développement.

Nécessité de diversifier les partenaires

Vu la base étroite de partenariats des Comores, le pays doit impérativement faire des efforts pour diversifier ses partenaires en maintenant ceux déjà établis, mais aussi pour élargir l'éventail de potentiels partenaires tels que :

- **Les pays Non-CAD** : Deux groupes de pays attirent particulièrement l'attention avec lesquels le Gouvernement comorien devrait renforcer la collaboration: i) les pays arabes (l'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unis, le Koweït) dont les Comores entretiennent d'excellentes relations et ii) le groupe de pays formé par le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine, la Turquie et l'Afrique du Sud avec lesquels le pays devrait renforcer les relations pour élargir son potentiel de financement du développement.
- **La société civile et les ONG internationales** : la présence de la société civile et des ONG internationales sur le terrain est très faible au niveau du pays alors que leur rôle est très utile dans l'élaboration des stratégies nationales et sectorielles ainsi que dans la mobilisation de ressources. Par conséquent, ces structures devront être appuyées davantage pour élaborer une stratégie commune pour le suivi du financement de développement.

2.5.2 UN PARTENARIAT RÉGIONAL À APPROFONDIR POUR UNE MEILLEURE INSERTION DES COMORES DANS LES ESPACES RÉGIONAUX D'ÉCHANGE ET DE COOPÉRATION

Une position géostratégique privilégiée

Situé dans la zone stratégique de l'Océan, le pays jouit d'une situation géographique privilégiée, mais aussi d'un atout majeur pour son développement et pour accéder à ces marchés.

L'appartenance du pays dans différentes zones économiques telles que la Commission de l'Océan Indien (COI), le Marché Commun de l'Afrique Australe (COMESA), ZLECAF, etc., offre des opportunités d'affaires d'une part pour le secteur privé comorien, et d'autre part, ouvre les portes des nouveaux guichets pour le financement international⁹³. Ces adhésions devraient permettre de stimuler la croissance économique en renforçant la part du commerce interrégional dans les échanges extérieurs du pays et l'intégration régionale des Comores aux communautés économiques régionales (CERs) qui reste encore faible.

Par ailleurs, au sein même de l'archipel, l'Union des Comores peut tirer profit du développement économique de l'île de Mayotte, administrée par la France, dans le cadre de partenariats et contrats commerciaux. Les Comores bénéficieraient davantage de coopération avec les îles voisines, également membres de la COI (Madagascar, Maurice, Seychelles et La Réunion), dans la mise œuvre de projets de coopération dans la zone dans plusieurs domaines tels que la pêche, l'agriculture, le tourisme, etc.

Outre les organisations régionales, les Comores ont noué des partenariats bilatéraux avec de nombreux États, notamment les pays arabes, tels que l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis, le Koweït, etc. Ces pays offrent un atout supplémentaire dans les échanges que les Comores entretiennent avec les pays africains puisque, de fait, les Comores apportent une passerelle vers le Monde Arabe. Les Comores sont l'un des rares pays du COMESA à pouvoir offrir un tel levier vers cette région, vers la ligue arabe et l'OCI. Enfin, les pays arabes apportent une aide caritative avec des investissements dans le domaine culturel et religieux.

Par conséquent, les Comores se retrouvent dans plusieurs organisations régionales qui se superposent avec des structures différentes, des politiques distinctes et des pays qui connaissent des niveaux de développement extrêmement hétérogènes. En outre, l'absence de structures et systèmes solides au niveau du Gouvernement destinés à suivre lesdits projets de ces organisations régionales ne permettent pas de pérenniser l'impact et la collaboration.

2.5.3 UN PARTENARIAT SUD-SUD A EXPLOITER DAVANTAGE

Retenu comme l'un des moyens de financements les plus efficaces pour les PMA et recommandé par l'agenda d'Addis Abeba, le pays peut bénéficier à travers la coopération Sud-Sud, de bonnes pratiques, et de l'assistance technique et financière des différents pays retenus comme des modèles.

La coopération avec des partenaires du Sud constitue une partie importante des investissements publics aux Comores. Le pays continue à bénéficier des fonds conséquents via la coopération bilatérale des pays du Moyen Orient et de l'Asie, qui orientent respectivement leurs fonds dans les secteurs de l'énergie, des infrastructures routières et sociales (Stade). Les résultats du rapport national sur l'aide au développement de 2018 montrent qu'il y a une augmentation des partenaires bilatéraux provenant du Moyen Orient et une hausse importante des décaissements du FADES (de 122 millions de KMF en 2016 à 5,2 milliards de KMF en 2017) ; les pays de la zone Asie représentent aujourd'hui 37% des contributions, soit 12,2

⁹³ Voir section 8 pour un développement approfondi de l'intégration des Comores dans les espaces régionaux.

milliards de KMF. Ce taux a beaucoup augmenté après l'inclusion de l'Arabie Saoudite, la Chine, les Emirats Arabes Unis et le Koweït dans la DAD pour 2017. En 2017, ces partenaires ont notamment contribué à la construction d'un stade à Moroni (Chine), dans le secteur de l'énergie (Emirates arabes unies – Fonds Abu Dhabi ; FADES), ou encore à des infrastructures éducatives et routières (Arabie Saoudite et Koweït). D'autres partenaires comme la Turquie, l'Inde et la Corée du Sud interviennent aux Comores à travers leurs agences respectives de développement dans les secteurs de la santé, des infrastructures, de l'environnement, etc.

2.5.4 LE PARTENARIAT TECHNOLOGIQUE ET SCIENTIFIQUE

Les opportunités d'innovation technologique sont aussi des portes d'entrée pour le financement de l'économie nationale. Le pays à travers le PCE a fait du numérique l'une de ces priorités et cela s'est manifesté lors de la conférence des bailleurs pour le financement des Comores par la présentation d'un grand programme de développement du numérique.

L'ambition est de faire du numérique un levier de croissance pour les autres secteurs et un facteur positif de transformation sociale. Dans ce domaine de coopération scientifique et technologique, le pays cherche à se doter d'une stratégie cohérente qui fixera les grands défis du pays dans le domaine de la recherche scientifique et l'innovation en ciblant certains pays dont la Chine, la France, l'Australie, etc.

3 L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT DES COMORES

Petit État insulaire, l'Union des Comores fait partie des 27 États classés comme chroniquement fragiles par l'OCDE⁹⁴, en 2018. Cette fragilité résulte de l'instabilité politique chronique qui la caractérise. En effet, depuis leur accession à l'indépendance, les Comores portent la marque d'une succession de crises politiques caractérisées par pas moins de 20 tentatives de coups d'État, dont quatre réussis, et des changements constitutionnels récurrents. **Entre 1975 et 2020, les Comores ont connu sept constitutions.** Le clientélisme politique et la cooptation des responsables politiques et administratifs sur des critères purement politiques, insulaires et régionalistes, ont contribué à exacerber les tensions politiques, alimenter les velléités séparatistes et engendrer une crise de confiance vis-à-vis de l'État.

Fragilisé, l'État comorien se déploie difficilement sur l'ensemble de son territoire administratif et peine à concilier les disparités géographiques et les aspirations identitaires de la population pour construire une identité nationale commune, forte et acceptée par tous. Certaines îles, Mohéli (1991) et Anjouan (1997-2008), ont essayé de contester leur appartenance à la Nation comorienne. Au cours des débats organisés entre 1999 et 2001 pour la réconciliation, les responsables de ces mouvements séparatistes n'ont cessé de fustiger l'« hégémonie » exercée, selon eux, par les Grands-comoriens.

Pour résoudre la crise, une nouvelle constitution a été adoptée en 2001. Celle-ci a instauré le principe de la « présidence tournante » et accordait plus d'autonomie aux îles. Bien que cette architecture constitutionnelle ait permis des alternances politiques réussies sans violence, force est de noter qu'elle était source de conflit permanent entre les acteurs politiques. En effet, les responsables de l'Union et ceux des îles se livraient à des jeux politiques pour s'accaparer l'appareil étatique (conflit de compétence) afin, d'une part, de bénéficier des avantages financiers y inhérents et, d'autre part, de mieux contrôler le processus électoral. Ces antagonismes, parfois houleux, ont empêché les acteurs qui ont dominé la scène politique comorienne d'harmoniser leurs visions politiques et de coordonner leurs efforts pour l'épanouissement socioéconomique des Comores. Il en résulte que cette architecture politique, mise en place pour résoudre la crise séparatiste, n'a pas apporté les résultats socioéconomiques attendus par la population, notamment celles d'Anjouan et Mohéli.

En outre, ces maux politiques (clientélisme, insularité et pouvoir familial, etc.) qui gangrènent les Comores depuis l'époque coloniale n'ont pas été éradiqués, mais sont réapparus avec autant d'acuité avec le « **Yinou nde Yatrou : c'est notre tour** ».

Sur le plan socioéconomique, les Comores deviennent de plus en plus fragiles et continuent à être confrontées à un certain nombre de défis majeurs comme la persistance d'un niveau de corruption important, d'un taux de chômage élevé, notamment pour les jeunes de (15-35 ans), d'une pauvreté importante, d'une forte vulnérabilité aux chocs climatiques, d'une économie peu diversifiée et moins dynamique (taux de croissance économique annuel faible, moins de 2%, entre 2002 et 2018).

Des assises nationales ont été organisées en 2018 pour faire le bilan de quatre décennies d'indépendance. Ces dernières ont été remises en cause par les opposants, qui les ont considérées comme une opportunité pour les autorités actuelles de pouvoir se maintenir longtemps au pouvoir. La non-participation de l'opposition aux assises nationale a laissé un champ libre aux partis au pouvoir de tirer seuls le bilan mitigé de ces 43 ans d'indépendance. Ces derniers ont recommandé de redéfinir l'autonomie des îles afin d'avoir un État beaucoup

⁹⁴ États de fragilité, OCDE 2018

plus unitaire et véritablement décentralisé. Certaines de ces recommandations (celles qui sont liées à la modification de la constitution) ont été entérinées par la nouvelle constitution de 2018 d'une manière peu consensuelle et suivant une grille de lecture qui n'est pas partagée par certains leaders politiques. Par conséquent, l'île d'Anjouan a connu une tentative de rébellion en 2019.

L'analyse de l'économie politique des Comores fait ressortir des caractéristiques propres de la structure sociale qui expliquent l'imbrication sous optimale des dynamiques politiques et socio-économiques empêchant le pays de s'inscrire dans une trajectoire de développement satisfaisante.

Cette analyse de l'économie politique permet de relever que derrière le paradoxe de la paix sans développement se trouvent d'autres paradoxes tels que i) le désir de promouvoir une identité nationale tout en préservant les identités insulaires et ii) l'ambition d'une vision d'émergence à long terme tout en poursuivant les mêmes politiques qui ont montré leurs limites.

3.1 DES RÉSEAUX D'ALLÉGEANCE FAMILIALE, VILLAGEOISE OU CLANIQUE QUI SONT PLUS FORTS QUE LES NORMES ÉTATIQUES, L'ÉTAT DE DROIT OU LA JUSTICE

L'une des caractéristiques de la société comorienne est que les grandes familles, issues des anciennes familles nobiliaires, de la bourgeoisie économique ou religieuse, sont intimement liées par des mariages croisés, des appartenances aux mêmes cercles sociaux, économiques, ou politiques. Ces liens transcendent l'ordre juridique ou républicain et n'aident pas à l'instauration d'un véritable État de droit. Les décisions de justice (jugements, etc.), administratives ou politiques (nominations, etc.), économiques (crédits bancaires, contrats, marchés, etc.) tiennent ainsi compte de ces considérations, faisant ainsi échec à l'établissement d'un ordre juridique, politique et économique efficace pour le développement du pays. Les relations sont solides au niveau du village ou de la famille et sont faibles au niveau national, ce qui pose des défis en ce qui concerne la création d'un consensus sur les rôles du gouvernement au niveau national et insulaire.

Ainsi, se superposent des réseaux d'allégeance familiale, villageoise ou clanique. La question identitaire se définit néanmoins de façon multiple, entre les îles, entre les villes et les campagnes, entre les nobles, les bourgeois et les esclaves, etc.

Historiquement les îles de Mayotte et d'Anjouan sont considérées comme celles ayant subi le plus de ruptures contrairement à Mohéli et à la Grande-Comore qui elles, se sont plutôt inscrites dans une continuité historique. Les premières ayant le plus subi les impacts des colonisations arabo-chirazienne puis française auraient développé un « Moi » social plus fragile, un rapport à la terre plus mercantile et un lien colonial plus asservissant. Ceci expliquerait le caractère plus individualiste des ressortissants des deux premières îles et qui s'est traduit par le séparatisme et le rattachement à la France⁹⁵.

L'infiltration arabo-chirazienne en Grande-Comore s'est faite plus subtilement par des alliances matrimoniales avec des autochtones en vue de conquérir le pouvoir local et accessoirement répandre l'islam, prônant l'unité et la solidarité. L'organisation sociale matrilineaire, les coutumes traditionnelles dont le substrat est le groupe, donc le village et la maison maternelle comme référent territorial, expliquent l'attachement à la terre ancestrale des Grand-comoriens.

⁹⁵ Comores : Colonialisme, Insularité et imaginaire national , Adjimaël Ibrahim Halidi, Les Cahiers d'Outre-Mer , 278 / 2018, 403 -432

Les traditions ancestrales se sont poursuivies pendant la colonisation française grâce au pouvoir de proximité exercé par les villages. Ce pouvoir de proximité a été à la base d'investissements communautaires d'envergure qui ont permis de pallier l'absence de l'Etat, mais aussi de démystifier les symboles de ce dernier. **Le pouvoir des notables traditionnels passe avant celui de l'État et de ses représentants.**

Mohéli a été la plus épargnée de toute influence et donc de confrontation avec l'étranger de par son éloignement, ce qui a donné une population moins métissée, vivant de l'autosubsistance et bénéficiant très peu des subsides de l'État central. Cela s'est traduit par un faible taux d'investissement dans l'île malgré son potentiel agricole et la construction d'un sentiment chez le Mohélien, d'être un citoyen de second ordre. C'est dire le chemin parcouru pour aboutir au système de présidence tournante, sans lequel l'avènement d'un président mohélien aurait été très peu probable. La possibilité donnée aux Mohéliens d'exercer le pouvoir constitue une reconnaissance de leur appartenance à la nation et une opportunité d'exister et de peser sur le devenir du pays au même titre que les autres.

La perception de l'État par la classe politique est très rapidement devenue une prébende à partager plutôt qu'un levier pour développer et mettre en œuvre des politiques publiques. A contrario, la population attend beaucoup de l'État (sentiment collectif plus marqué à Anjouan et à Mohéli bien qu'à Anjouan l'esprit entrepreneurial individuel soit plus prononcé), annihilant ainsi toute initiative privée ou communautaire sauf quelques exceptions. Cette perception différenciée est en soi un facteur de conflit.

La présidence tournante des îles dont le but était de permettre à chaque île d'exercer le pouvoir et de mettre ainsi fin à l'emprise d'une seule île sur l'ensemble du territoire a été, contre toute attente, un facteur de repli sur soi des ressortissants des îles et d'éclatement des partis nationaux. La dérive amorcée au lendemain de l'indépendance caractérisée par une gestion clanique du pouvoir, le népotisme et l'absence de normes (ou le désordre de celles-ci en fonction de l'intérêt du moment) a accentué la faiblesse de l'État. Chaque alternance contribue à exacerber le repli identitaire et à développer un certain fatalisme où chacun « attend son tour » ce qui explique la relative stabilité bien que les problèmes perdurent. Ainsi, le maintien de la paix tient davantage au fait que tout le monde contribue au désordre plutôt qu'à la capacité des institutions à apporter les bonnes réponses aux préoccupations des citoyens.

La gestion politique, marquée par le sectarisme et la course à l'enrichissement au détriment d'une vision à portée nationale et de réformes profondes, n'a fait que renforcer le sentiment identitaire au point où le pouvoir est non seulement insulaire, mais a tendance à devenir villageois, voire familial. Cette situation accroît le désarroi de la population qui se sent prise en otage par le clan des dirigeants sans aucune prise en charge de ses préoccupations, ni possibilité d'un contre-pouvoir

La stagnation voire la dégradation des indicateurs de développement malgré une stabilité politique retrouvée met en lumière l'incapacité structurelle du pays à construire un Etat, à développer une vision et à organiser un système administratif pour la concrétiser. Par conséquent, cette stabilité retrouvée s'avère être fragile

Un faible consensus entre les élites politiques des différentes îles

Un des facteurs principaux de cette instabilité politique chronique est l'instrumentalisation par les acteurs politiques et économiques de critères géographiques pour s'accaparer du pouvoir afin d'en tirer profit. L'insularité est souvent instrumentalisée par les élites politiques des îles pour en tirer des avantages. La crise séparatiste de 1997, qui a remis en cause les fondements éthiques de la société comorienne, est une parfaite illustration. Alors qu'à l'époque des fortes

inégalités insulaires au détriment de l'île d'Anjouan persistaient⁹⁶, les élites politiques de l'époque ont focalisé seulement leurs revendications sur le plan politique à savoir la présidence tournante, négligeant de facto les aspirations sociales exprimées par la population anjouanaise.

3.2 UN MODÈLE DE DÉMOCRATIE BIAISE, FRAGILISANT L'ÉTAT DE DROIT ET SOURCE D'INSTABILITÉ POLITIQUE

Depuis le départ des mercenaires en 1990, le système politique comorien peut être qualifié de compétitif. Bien que la compétition pour conquérir le pouvoir soit basée officiellement sur des règles démocratiques, **force est de noter que les acteurs politiques comoriens s'adonnent à des pratiques informelles aux antipodes des principes de la démocratie**. Ils essaient par tous les moyens de contourner les règles formellement établies au profit de pratiques informelles. Ainsi, pour conserver le pouvoir, les politiques cherchent, au préalable, à exercer une influence sur la gestion de la chose publique et, d'autre part, à contrôler le fonctionnement des institutions (CENI, institutions judiciaires, parlement, , etc.). En outre, pour s'assurer d'un soutien politique, elles s'adonnent à des pratiques clientélistes en recourant aux soutiens des notables et des religieux, tout en instrumentalisant le régionalisme, le villagisme et l'insularité.

Pour satisfaire cette clientèle, les politiques distribuent une rente aux couches sociales dominantes, procèdent à des recrutements sans respecter les règles en vigueur, accordent des promotions aux corps administratifs et judiciaires, octroient à des opérateurs privés des marchés sans respecter le code de passation des marchés publics, etc.

Cette volonté d'enfreindre les normes officielles est fortement ancrée au sein des partis politiques comoriens. Quant aux citoyens, ils semblent s'accommoder à ce jeu politique et chacun cherche à en tirer profit au détriment de l'intérêt collectif. En plus l'absence, aux Comores, d'une société civile forte, crédible et mieux structurée fait que ces pratiques perdurent.

L'autre face de la médaille concerne la volonté de l'exécutif de réduire le rôle des institutions de contre-pouvoirs, en l'occurrence le parlement et le pouvoir judiciaire. L'octroi d'indemnités, émoluments et d'autres avantages aux responsables du pouvoir judiciaire et aux députés est l'approche souvent utilisée par les élites politiques pour mieux contrôler ces institutions. En outre, depuis l'indépendance des Comores, chaque Président de la République s'octroie une marge de manœuvre pour modifier la constitution à sa guise.

Dans un tel système politique, l'Assemblée Nationale n'arrive pas à assumer sa principale mission à savoir le contrôle de l'action gouvernementale. Affaiblie, elle devient une simple « boîte de résonance » du pouvoir exécutif. Souvent cooptés sur la base de leurs allégeances au Président, les députés s'affairent seulement à protéger leurs rentes financières.

Dans cette même logique, le pouvoir judiciaire devient corporatiste et peine à trouver ses marques d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Fortement critiquée au cours des assises nationales, l'institution judiciaire est perçue en général comme étant « coûteuse, inefficace, lente, gangrenée par la corruption, etc. » et marquée par une culture d'impunité difficile à éradiquer. Les conclusions des assises ont recommandé une refonte totale de cette institution.

⁹⁶ L'enquête ménages de 1995 a révélé des disparités insulaires au détriment de l'île d'Anjouan. Alors que 41,1% de la population de la Grande Comores vivait en dessous du seuil de pauvreté, l'incidence de la pauvreté était de 52% à Mohéli et 62,1 % pour Anjouan.

Tableau 1 : Synthèse des classements

Tableau 2 : Progrès et reculs des indicateurs de certaines dimensions de la Gouvernance de l'Indice Mo Ibrahim entre 2008 et 2017

Rapport CCA du Système des Nations Unies en Union des Comores  75

4. Participation et Droits humains	<ul style="list-style-type: none"> Participation de la société civile Protection contre les discriminations ethniques et religieuses Accès équilibré des filles et des garçons dans l'enseignement primaire et secondaire 	+50 +14,4 +12,5	4. Participation et Droits humains	<ul style="list-style-type: none"> Liberté d'association et de réunion Égalité des sexes sur le marché de travail Représentation des femmes dans la vie politique 	-25,0 -50,0 -12,5
5. Parité	<ul style="list-style-type: none"> Gestion budgétaire et financière 	17	5. Parité		
6. Gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> Infrastructures numériques 		6. Gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> Système statistique public Diversification des exportations 	-10,0 -14
7. Infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> Mesures en faveur de l'insertion socioéconomique des jeunes 	+10,1	7. Infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> Environnement favorable au développement des infrastructures 	-12,4
8. Protection sociale	<ul style="list-style-type: none"> Environnement réglementaire et commercial 	+13,2	8. Protection sociale	<ul style="list-style-type: none"> Effort de réduction de la pauvreté 	-2,4
9. Environnement des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> Achèvement du cycle primaire 	+25			
10. Education	<ul style="list-style-type: none"> Campagne de santé publique 				
11. Santé	<ul style="list-style-type: none"> Traitement antirétroviral 	+16,1			-14,6
		+14,3			
		+25			

		+25			
--	--	-----	--	--	--

Source : Fondation Mo IBRAHIM : Évolution de l'Index Ibrahim, Rapport annuel 2018

Au vu de ces classements et notations, les Comores ne sont pas bien perçues par la communauté des investisseurs, par voie de conséquence, elles peinent à attirer les investissements indispensables à la relance de leur économie.

3.3 COMPÉTITION POUR DES POSITIONS DE RENTE DANS LA LUTTE ÉCONOMIQUE

En outre, l'absence de diversification de l'économie comorienne, le manque de ressources naturelles rendent les opportunités économiques et financières très limitées. Cette situation de rareté pousse les acteurs économiques à coaliser avec les responsables politiques afin de contrôler l'octroi des marchés publics et de s'attribuer d'autres avantages, fonciers, fiscaux et douaniers à titre d'exemples. Ces pratiques sont souvent sources d'instabilité politique, car ces acteurs tentent par tous les moyens de défendre leurs propres intérêts, tandis que d'autres s'affairent à les déloger au détriment de la cohésion sociale. Ainsi, l'instrumentalisation de la justice à travers les liens familiaux ou villageois ou politiques entraîne un manque de sanctions fortement préjudiciables à la sécurisation des activités économiques. Les banques souffrent de taux de défaillance des crédits très élevés avec une quasi-impossibilité à obtenir l'exécution de jugements favorables, pour peu qu'ils soient acquis.

La gouvernance du pays est structurée par l'esprit clientéliste instauré par les élites dirigeantes pour contrôler les forces d'influence et accaparer le pouvoir et les rentes y inhérentes. Or, ce système est bien ancré dans la société et l'administration comoriennes. Il a ses bénéficiaires prêts à s'opposer à toute réforme visant à bouleverser l'économie politique comorienne et ses règles informelles qui régissent le fonctionnement de l'État. Ainsi, toute volonté réformatrice permettant d'aller vers une nouvelle forme de gouvernance se heurterait au mur des habitudes des Comoriens lesquels sont demandeurs de réformes fortes, tout en restant dans leurs habitudes : passe-droits- manque de civisme, etc.

4 DES TENDANCES PEU RASSURANTES DANS LA RÉALISATION DES ODD À L'HORIZON 2030

4.1 UNE TRAJECTOIRE STATIONNAIRE DEPUIS 2015 DE L'ÉVOLUTION DES ODD

Depuis 2015, les Comores ont adhéré à l'Agenda 2030 pour le développement durable, assorti des Objectifs de développement durable. Les 68 cibles prioritaires au niveau national sont alignées avec les stratégies nationales et sectorielles de développement.

Cependant, les chances des Comores d'atteindre les objectifs prioritaires à l'horizon 2030 sont faibles⁹⁷. En 2019, le rapport sur la réalisation des ODD en Afrique du Centre des ODD pour l'Afrique (SDGCA) et le Réseau de Solutions pour le Développement Durable des Nations Unies (UNSDSN), classe l'Union des Comores à la 41^{ème} place du classement et lui attribue le score de 47,57.

L'analyse de l'évolution de chaque ODD aux Comores permettra de mesurer les lacunes et les défis à surmonter pour obtenir des résultats probants. Cette analyse est structurée autour des 5 P.

4.1.1 DES ODD DU P-PEUPLE QUI ÉVOLUENT DE MANIÈRE DISPARATE

Les ODD de cette dimension mettent l'accent sur la lutte contre la pauvreté, la faim, les inégalités sur toutes ses formes et le renforcement du capital humain.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté (ODD1) les tendances globales indiquent une stagnation. Aux Comores, la pauvreté reste relativement élevée. Elle est évaluée à 44,1% de la population⁹⁸, tandis que l'extrême pauvreté touche 35,6 % de la population comorienne. Ce taux de pauvreté pourrait être expliqué par la faible croissance économique, la pression démographique, l'absence d'un système de protection sociale fiable, etc.

S'agissant de la lutte contre la faim (ODD2), il y a lieu de noter que la situation alimentaire et nutritionnelle des Comores n'est pas rassurante. Bien qu'elles ne soient pas sujettes à des famines chroniques, les statistiques nationales révèlent qu'une partie de la population comorienne (35 %) est confrontée à l'insécurité alimentaire. La situation des Comores reste précaire tant c'est un des pays les plus dépendants de l'extérieur pour nourrir sa population. Le riz, principal aliment consommé aux Comores, est totalement importé.

Au niveau de la malnutrition, il a été constaté que la prévalence de l'insuffisance pondérale (indice/poids/âge) des enfants de moins de 5 ans s'élève à 16,6%, tandis que l'émaciation (indice /poids/taille) des enfants de moins de 5 ans s'établit à 11 %. Chaque année, plus de 1500 enfants souffrant de malnutrition aigüe sévère et sont admis dans les centres de santé pour prise en charge. Par ailleurs des actions sont entreprises pour l'amélioration de l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant et pour l'accès des femmes enceintes et des enfants de moins de 5 ans aux micronutriments.

En ce qui concerne l'ODD 3 (santé), il y a lieu de noter que la tendance globale montre une amélioration des indicateurs nationaux. La plupart des six cibles prioritaires ont connu des améliorations au cours de cette dernière décennie. À titre d'exemples, les taux de mortalité maternelle, de mortalité des enfants de moins de 5 ans, de mortalité liée aux accidents de la

⁹⁷ VNR - Comores, et Projecting progress: the SDGs in Sub-Saharan Africa

⁹⁸ Selon l'enquête ménages de 2014

route, ont connu des baisses⁹⁹. La facilité d'accès aux infrastructures sanitaires, les programmes de vaccination et de planning familial et le recours à la médecine moderne pourraient être des facteurs explicatifs de ces améliorations. Bien que des résultats encourageants aient été obtenus ces dernières années, les constats révèlent la fragilité du système de santé comorien, poussant une proportion non négligeable de la population comorienne à aller se soigner à l'extérieur (Madagascar, Tanzanie, Inde, etc.).

Pour l'état de l'éducation (ODD4), la tendance globale montre une régression des indicateurs de performance. En effet, le système éducatif comorien reste faible malgré l'amélioration de certains indicateurs tels que la parité filles/garçons dans l'accès à l'éducation et le taux brut de scolarisation. Bien que le système éducatif comorien reste relativement inclusif¹⁰⁰, on constate que sur le plan qualitatif, les performances ne se sont pas améliorées. En effet, la proportion des enfants en fin du cycle primaire qui maîtrisent au moins les normes d'aptitudes minimales en lecture et en mathématiques est très faible¹⁰¹. Ces faiblesses pourraient s'expliquer par le faible niveau des enseignants et l'absence d'une stratégie nationale appropriée permettant de résoudre l'épineux problème de l'inadéquation entre les formations dispensées et les besoins du marché de l'emploi comorien.

Quant à l'ODD 5 visant à lutter contre toutes formes de discrimination liées au genre, la tendance globale montre une stagnation des indicateurs. Malgré la ratification de plusieurs conventions internationales et l'existence de plusieurs dispositions légales prises au niveau national pour lutter contre toutes les violences et discriminations faites aux femmes, les statistiques révèlent que de plus en plus de femmes subissent des violences physiques, psychologiques et sexuelles¹⁰². Certaines d'entre elles ont été mariées précocement¹⁰³, souvent sans leurs consentements. Quant à l'accès aux femmes aux postes de décision dans la vie politique, économique et publique, celui-ci reste limité bien que l'on constate des améliorations dans certains domaines. En effet, la proportion des sièges occupés par les femmes est de 16,67 % dans la législature actuelle (2020-2025), contre 3,03 % dans la précédente (2015-2020).

En ce qui concerne l'eau et l'assainissement (ODD6), les données disponibles montrent que la situation reste toujours critique et elle n'a pas beaucoup évolué depuis l'adoption des ODD. Le niveau d'accès à l'eau potable reste toujours trop faible (à peine 30 % de la population comorienne). Conscients de cette situation, le gouvernement comorien et ses partenaires au développement ont initié plusieurs projets de grande envergure¹⁰⁴ ayant pour vocation d'améliorer le niveau d'accès à l'eau potable et la qualité de l'hygiène au profit de toutes les couches sociales de la population comorienne.

En termes de réduction des inégalités de revenus (ODD10), le recul de l'indice de Gini qui est passé de 0,55 en 2004 à 0,45 en 2014 marque une trajectoire positive. Malgré cette bonne tendance, il y a lieu de noter que les inégalités persistent et restent à un niveau relativement

⁹⁹ VNR-Comores

¹⁰⁰ Le taux d'alphabétisation des adultes de plus de 15 ans a connu une évolution nette. En 2012, ce taux s'élevait à 73,2 %, contre un taux moyen pour l'Afrique de Subsaharienne de 57 %

¹⁰¹ Le score moyen des élèves est de CM 1 est 30,7 % en Français et 35,7 % en Mathématiques en 2010

¹⁰² Selon l'EDS_MCSII, 2012, 11 % des filles âgées de 15 ans ou plus, en couple, sont victimes de violences physiques, sexuelles ou psychologiques. Cette proportion s'élève à 29 % pour les filles non célibataires ayant une tranche d'âge comprise entre 15-49 ans.

¹⁰³ Selon l'EDS_MCSII, 2012, 10 % des femmes âgées de 20 à 24 ans, ont été mariés avant leurs 15 ans et 31,6 % d'entre elles avant d'atteindre l'âge de 18 ans.

¹⁰⁴ On peut citer, entre autres, l'un des projets phares initiés aux Comores : assurer un approvisionnement en eau résistant au climat aux Comores. Celui-ci est financé par le « fond vert » à hauteur de 41,9 millions de \$.

élevé. Il faudrait donc intensifier les efforts pour accélérer le processus de réduction des inégalités. Par ailleurs, les apports de la diaspora, répartis de façon inégalitaire en faveur de la Grande-comore¹⁰⁵, entraînent des inégalités interinsulaires qu'il faudrait remédier pour le maintien de la cohésion sociale au niveau de l'archipel.

4.1.2 DES ODD DU P-PROSPERITE QUI NE SERVENT MALHEUREUSEMENT PAS DE LOCOMOTIVE A L'ATTEINTE DE L'AGENDA 2030

Les ODD appartenant à cette dimension ont pour vocation d'améliorer le niveau de vie de la population. Globalement la tendance reste mitigée dès lors que certains indicateurs ont connu des améliorations, tandis que d'autres présentent certaines lacunes.

Pour ce qui est de l'énergie durable (ODD7), on constate une nette amélioration entre 2013 et 2018. Le taux de couverture du territoire national est passé de moins de 70 % à 80 % au cours de la période suscitée. Bien que le taux d'accès à l'électricité reste relativement élevé, plusieurs défis restent à surmonter. En effet, les capacités de productions sont très faibles et le pays est confronté à des délestages intempestifs, le coût de production de l'électricité reste l'un des plus élevés¹⁰⁶ en Afrique. Par ailleurs, la part des énergies renouvelables reste faible bien que plusieurs projets aient été initiés pour diversifier les sources d'énergies renouvelables¹⁰⁷.

S'agissant de l'ODD8 portant sur le travail décent et croissance économique, il y a lieu de noter que le taux de croissance économique des Comores est très faible et erratique et tourne en moyenne autour de 2.2 % au cours de ces quatre dernières décennies. En outre, cette faible croissance n'est pas inclusive et ne permet pas de fournir des emplois décents aux jeunes comoriens. Pour faire face à cette situation difficile, certains d'entre eux choisissent de migrer, tandis que l'immense majorité se lance dans l'économie informelle avec les corolaires qui en suivent : précarité, absence de protection sociale, un temps de travail extrêmement long, etc.

En ce qui concerne l'ODD9 (Industrie, innovation et infrastructure), les autorités comoriennes ont pris acte de la faiblesse avérée des infrastructures de base. En collaboration avec les partenaires au développement des Comores, elles ont initié plusieurs projets tendant à améliorer les infrastructures qui sont l'un des principaux leviers de la croissance économique. En s'appuyant sur les indicateurs priorisés (nombre de km de piste rurale, trafic de passagers dans les aéroports et le fret aérien et maritime), on constate que des efforts ont été consentis et que les résultats encourageants¹⁰⁸ ont été obtenus. Quant au secteur industriel, il est dans un état embryonnaire et sa contribution à la croissance économique était de 0.3% en 2018.

Quant à l'ODD11 (villes et communautés durables), l'absence d'une stratégie nationale d'urbanisation rend la réalisation de cet objectif très délicate. Par conséquent, les villes comoriennes font face à d'énormes difficultés liées aux moyens de transports, logements et de gestion de déchets. Selon l'enquête 1.2.3, plus de 69% de la population urbaine comorienne vit

¹⁰⁵ En s'appuyant sur des Données de Western –Union de 2005 à 2008, on constate que l'île de la Grande-Comore reçoit plus de 86 % des transferts formels transférés à travers ce canal.

¹⁰⁶ Actuellement, on estime à 0.61 euros/ kwh le coût de production, contre une moyenne de 0.075 euros/kwh dans les pays de la Communauté de Développement d'Afrique Australe

¹⁰⁷ Deux parcs solaires sont actuellement en construction. L'un au sud de la Grande-Comore et l'autre dans l'île d'Anjouan. Les assises nationales de l'énergie tenues en aout 2017, ont mis l'accent sur le recours aux énergies renouvelables pour résoudre la crise structurelle de l'énergie aux Comores

¹⁰⁸ Le nombre de kilomètres réalisés pour la construction et réhabilitation des pistes rurales est passé de 22km à 140km entre 2015 et 2018. Quant au trafic aérien et maritime, les estimations montrent que celui-ci a considérablement augmenté. Plus de 128 422 tonnes ont été enregistrées en 2018

dans des taudis, tandis que seulement 10,5 % des ménages comoriens disposent de moyens de transports décents. En revanche, l'immense majorité des Comoriens utilisent les taxis en villes et les bus-brousse pour se déplacer. Pour résoudre ces épineux problèmes, les autorités comoriennes travaillent pour la mise en place d'un plan de développement des grandes villes, notamment le schéma directeur du Grand Moroni.

4.1.3 DES ODD DU P-PLANETE QUI POURRAIENT MIEUX AVANCER

Les ODD appartenant à cette catégorie cherchent surtout à protéger les ressources naturelles et le climat dans une perspective intra et intergénérationnelle.

Pour ce qui est de l'ODD 12 (consommation et production durable), le gouvernement comorien a ratifié plusieurs conventions visant à promouvoir une gestion écologique des ressources naturelles. Bien que le gouvernement comorien en collaboration avec ses partenaires ait initié des politiques cherchant, à encourager le recyclage des déchets et à adopter des modes de consommation plus durables d'ici à 2030, le déficit des moyens techniques et financiers rend difficile l'obtention de résultats probants. En outre, en raison de la pauvreté sévissant dans certains milieux, les populations sont contraintes d'extraire du sable de la mer pour les constructions, tandis que d'autres continuent à couper des arbres pour les constructions ou pour la consommation. Ces actions accélèrent les mouvements de déforestation et de destructions de l'espace.

S'agissant de l'ODD13 (changement climatique), aux Comores, les effets du changement climatique affectent les secteurs clés du développement socioéconomique de l'Union des Comores à savoir : la santé, l'énergie, l'agriculture, les ressources animales et halieutiques, etc. L'indice de risque mondial place les Comores au 51^{ème} rang/172 des pays vulnérables aux changements climatiques. Le cyclone Kenneth qui a secoué les Comores en avril 2019, entraînant d'énormes dégâts et touchant plus de 40 % de la population comorienne, tend à corroborer ce classement. Néanmoins, des progrès ont été réalisés parmi lesquels la mise en priorité des thématiques liées aux changements climatiques et l'amélioration de sa gouvernance environnementale et climatique (création d'entités étatiques et de textes réglementaires dédiés aux changements climatiques).

Au niveau de l'ODD 14 (Conserver et exploiter de manière optimale les Océans, les mers et les ressources marines), au niveau national, des efforts ont été réalisés avec l'adoption d'une stratégie visant à promouvoir l'économie bleue afin de doper la croissance économique. En outre, pour réaliser cet objectif, les Comores ont adhéré à un projet à vocation régional initié par la Commission de l'Océan Indien visant à préserver l'écosystème marin des pays de la zone en luttant contre les pollutions plastiques.

En ce qui concerne, l'ODD 15 (vie terrestre), il y a lieu de noter que les Comores disposent d'un écosystème terrestre riche et des écosystèmes d'eau douce et des zones de conservation de certaines espèces menacés par les activités humaines qu'il conviendrait de protéger. Bien que les autorités comoriennes aient initié des opérations de reboisement, les données collectées sur le terrain montrent que l'Union des Comores est confrontée à de multiples problèmes liés à la déforestation et à la dégradation accélérée de sa biodiversité. Celles-ci révèlent qu'entre 1950 à 2016, la superficie forestière a connu une forte diminution, passant de 31000 ha à 3000ha¹⁰⁹. Une telle déforestation a eu comme corolaire l'érosion accélérée de la biodiversité,

¹⁰⁹ VNR -Comores

l'extinction de plus de 15 % des espèces végétales¹¹⁰, la réduction des réseaux hydrographiques d'Anjouan et Mohéli, etc.

4.1.4 DES ODD DU P-PAIX FORTEMENT IMPACTES PAR LES CRISES POLITIQUES

Cette dimension est représentée par un seul ODD16 (paix, justice et institutions). Celui-ci vise à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques, démocratiques et ouvertes à tous et à lutter contre la corruption sur toutes ses formes. Toutefois, il sied de noter que les indicateurs de gouvernance restent globalement à un niveau assez bas. Selon les différents classements, le niveau de corruption ne cesse d'augmenter d'une année à l'autre. En effet, entre 2015 et 2019, les Comores ont chuté de la 136^{ième} à la 153^{ième} place du classement réalisé annuellement par Transparency international. Pour ce qui est de l'Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance, les Comores sont toujours restées entre le 30^{ième} et le 34^{ième} rang/52 pays classés entre 2008 et 2017, loin derrière leurs voisins (Maurice et Seychelles).

Des ODD du P-Partenariat qui s'améliorent

S'agissant de l'ODD 17 (partenariat), les autorités comoriennes ont initié plusieurs projets¹¹¹ pour moderniser leurs administrations fiscales et douanières afin d'augmenter le taux de mobilisation des ressources étatiques. Bien que la mobilisation des recettes soit loin d'être optimale, des avancées ont été enregistrées ces dernières années. Par ailleurs pour mobiliser des ressources financières conséquentes pour financer son économie, l'Union des Comores s'est lancée dans un chantier d'envergure¹¹² visant à améliorer son environnement des affaires. En outre, elle a organisé en décembre 2019, une conférence des bailleurs qui a mobilisé plus de 4 milliards de dollars répartis ainsi : Investissements privés : 64 % ; partenaires bilatéraux : 26% et Multilatéraux : 10 %).

4.2 RISQUES ET DÉFIS À RELEVER POUR LA RÉALISATION DES ODD EN UNION DES COMORES

L'analyse des trajectoires des ODD a révélé l'existence de plusieurs lacunes susceptibles de perturber la réalisation des ODD. On peut citer entre autres :

- 1) **La persistance d'un modèle de gouvernance**, basé sur une culture d'impunité et de cooptation des élites dirigeantes sur des critères politiques et régionalistes, qui affaiblit l'État, menace la cohésion sociale et réduit surtout l'efficacité des politiques publiques visant à la réalisation des ODD.
- 2) **La faible capacité des Comores à mobiliser les ressources financières** suffisantes pour financer les différentes actions susceptibles d'accélérer le processus de réalisation de l'Agenda 2030 constitue un handicap majeur compromettant l'obtention des résultats probants dans plusieurs ODD.
- 3) **La persistance d'un niveau élevé de pauvreté et des inégalités et l'existence de plusieurs vulnérabilités sociales et économiques** affectant la population comorienne notamment les travailleurs de l'informel

¹¹⁰ VNR-Comores

¹¹¹ Programme de consolidation des administrations financières (PROCAF) financé par l'AFD.

- Projet de renforcement des capacités du Ministère des Finances et du Budget (PRCMFB) financé par la BID.

¹¹² Le code des investissements adopté en 2007 est en révision, tandis que l'ANPI a lancé un chantier visant à doter le pays d'une stratégie nationale des Investissements

- 4) **La faiblesse des structures de suivi des projets de développement** : moyens techniques, humains et financiers très limités.
- 5) **Le faible niveau de collecte des données** empêchant de renseigner efficacement les indicateurs et les cibles prioritaires.
- 6) **Le niveau d'exposition des Comores aux risques liés à la dégradation de l'environnement**, lequel est accentué par la faiblesse des ressources humaines, techniques et financières affectées aux politiques de lutte contre le réchauffement climatique, l'incomplétude des règles juridiques régissant la protection de l'environnement.

Par ailleurs en ce qui concerne les défis, le diagnostic montre qu'ils sont multiples et divers parmi lesquels :

- a) **Celui lié aux moyens financiers limités (partenariat)** pour financer l'Agenda 2030. Pour ce faire, l'État devrait initier une politique visant à diversifier ses sources de financement en recourant aux mécanismes de financement innovants (Partenariats publics-privés, manne diasporique, finance islamique, etc.). En outre, pour capter d'autres sources de financements tels que les APD et les IDE, les autorités devraient élargir les partenariats au développement, renforcer l'image du pays auprès de la communauté des investisseurs en réformant davantage l'environnement des affaires, etc.
- b) **Pour promouvoir l'approche socioéconomique des ODD**, les autorités comoriennes seront mieux inspirées d'œuvrer pour : (i) une croissance inclusive et pro-pauvre ; (ii) la maîtrise de la croissance démographique ; (iii) le renforcement de l'équité d'accès aux services sociaux de qualité ; (iv) la lutte contre toutes les formes d'inégalités socioéconomiques en renforçant la législation visant à protéger les personnes vulnérables ; (v) la mise en place d'un plan d'investissements ambitieux visant à améliorer la qualité des systèmes sanitaire et éducatif comoriens afin d'améliorer l'indice de développement humain, etc.
- c) **Pour assurer une Paix durable en Union des Comores**, le gouvernement devrait relever les défis suivants : (i) adopter un cadre de référence cherchant à lutter contre la corruption et renforcer les institutions de contrepouvoirs ; (ii) promouvoir la démocratie pour lutter contre l'instabilité politique chronique qui caractérise les Comores et menace la cohésion sociale ;
- d) **S'agissant des défis liés à la protection de l'environnement**, les autorités nationales devraient s'atteler aux défis suivants : (i) sensibiliser davantage la population aux enjeux liés à la dégradation de l'environnement ; (ii) promouvoir l'innovation, la recherche et le transfert des technologies afin de doter les populations de moyens de gestion des déchets et de productions agricoles modernes et résilients ; (iii) renforcer les mesures législatives permettant, d'une part, de renforcer la protection de la biodiversité marine et aquatique et la gestion participative et inclusive des ressources naturelles, d'autre part, de lutter contre l'exploitation illégale et non optimale des ressources naturelles, etc.

À ces défis décrits ci-haut, s'ajoutent d'autres préalables indispensables à l'atteinte de ces objectifs. À cet égard, celles-ci devront faire l'objet d'attention particulière de la part des autorités comoriennes pour accélérer la mise en œuvre des ODD en Union des Comores. Il s'agit entre autres de : (i) **inciter les parties prenantes à s'approprier cet Agenda** ; (ii) **initier un cadre national de concertation et de coordination des actions de mise en œuvre des ODD** ; (iii) **renforcer le système national de planification et de statistique** en mettant en place un Fonds National spécifiquement dédié au développement des outils statistiques.

5 L'ÉCOSYSTÈME DES DONNÉES AUX COMORES

La disponibilité de données idoines, à jour, et exploitables, est fondamentale pour permettre à tout pays de piloter efficacement l'action de développement. Elle permet de bien documenter la définition des priorités, de procéder à des choix éclairés et de mettre en œuvre des politiques et stratégies de qualité en faveur du développement durable. Les processus de domestication et d'intégration des Objectifs de développement durable (ODD) ont mis en relief les insuffisances et autres carences de la plupart des systèmes statistiques nationaux des pays en développement. Le système statistique national est un ensemble de dispositifs institutionnels et organisationnels mis en place par les autorités nationales et ayant pour mission de produire, diffuser des informations statistiques se rapportant aux domaines économique, social, démographique et environnemental, pour les besoins des administrations publiques, des entreprises, des chercheurs, etc.

5.1 UN SYSTÈME STATISTIQUE NATIONAL AVEC DE NOMBREUSES FAIBLESSES

Le système statistique national (SSN) des Comores est composé de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques et Démographiques (INSEED) avec ses démembrements dans les îles, et d'un certain nombre d'unités statistiques mises en place dans des départements ministériels. Malgré l'existence d'une loi statistique moderne répondant aux principes fondamentaux de la Statistique Officielle des Nations Unies et qui définit les rôles des différentes structures et les mécanismes de coordination, le système reste faiblement intégré. Cette loi désigne l'INSEED en tant qu'organe central du Système Statistique National et le Conseil National de la Statistique (CNS) comme organe de coordination. Le CNS ne s'est pratiquement jamais réuni depuis l'adoption de la loi statistique en 2011.

Hormis l'INSEED qui a hérité de quelques cadres qui travaillaient à l'ex-Direction de la Statistique du Commissariat Général au Plan (CGP), les services en charge de la statistique comptent très peu ou pas de statisticiens professionnels en leur sein et disposent de moyens matériels et financiers très limités. Ainsi, **la production statistique présente de grosses lacunes en termes de quantité, de qualité, de couverture, d'analyse et de diffusion.** L'indicateur de capacité statistique de la Banque mondiale qui évalue l'efficacité du système statistique d'un pays affichait, pour l'Union des Comores en 2019, un score mitigé de 47,8 sur un maximum de 100. Parmi les trois composantes de l'indicateur (méthodologie/sources de données/périodicité & ponctualité), c'est la dimension « méthodologie », avec 20 sur 100 de note qui tire l'indicateur vers le bas.

Les évaluations des capacités statistiques, sous l'angle de trois dimensions (pratique statistique, collecte des données et disponibilité des indicateurs), pour le suivi-évaluation des ODD ont révélé des gros défis que le pays doit relever pour être en mesure d'assurer un suivi efficace de l'agenda 2030.

La capacité statistique réduite de l'Union des Comores découle principalement de la faiblesse structurelle des financements et des autres accompagnements dont le domaine de la statistique a bénéficié jusqu'ici. **La mission MAPS de juillet 2017 relevait déjà dans son rapport que le SSN disposait de ressources humaines et logistiques quantitativement et qualitativement trop limitées pour assurer une production statistique de qualité et pérenne.**

Depuis 2007, avec l'appui de ses partenaires au développement, notamment le PNUD et la Banque mondiale, l'Union des Comores s'est dotée d'une stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) qui a été révisée en 2010 et en 2014 pour être alignée aux stratégies nationales de développement, la SCRP et puis la SCA2D. Ces différentes phases de la SNDS

ont fait l'objet d'évaluations qui ont systématiquement révélé une exécution très limitée des activités planifiées dans leurs plans d'action, faute de ressources et d'un engagement fort des autorités gouvernementales.

Jusqu'à maintenant, les appuis des partenaires au développement se sont, en général, limités au financement des grandes opérations ponctuelles de collecte de données telles que les recensements de la population et les grandes enquêtes auprès des ménages. Ce soutien devrait être réorienté et renforcé en vue de soutenir le système statistique comorien à tirer parti de la révolution des données en cours. Et, à ce propos, l'un des principaux défis est de doter l'INSEED des capacités idoines pour que le système statistique national ait les capacités nécessaires pour opérer efficacement dans le cadre d'un nouvel écosystème des données plus vaste qui intègre, autour de lui, une diversité de communautés de producteurs et d'utilisateurs de données issues d'horizons divers, notamment du secteur privé.

5.2 UN CADRE NATIONAL DE SUIVI DES POLITIQUES À ADAPTER AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans le cadre du processus de domestication et d'intégration des Objectifs de développement durable dans la planification nationale, l'Union des Comores a entrepris une réforme de son cadre national de suivi-évaluation du développement. En effet, les ODD étant mis en œuvre simultanément et de manière intégrée avec les stratégies nationales de développement, le gouvernement a décidé de restructurer en conséquence le système de suivi-évaluation. Ainsi, **le nouveau dispositif institutionnel pour le suivi-évaluation du développement est bâti autour des 5 P des ODD.**

Globalement, le cadre national de suivi-évaluation du développement est articulé autour du Commissariat Général au Plan (CGP). Cette institution placée sous la tutelle du Secrétaire général du gouvernement, est chargée, entre autres, d'impulser et de coordonner les processus nationaux de planification stratégique et de suivi-évaluation du développement. Elle a également, dans son mandat, la coordination technique de l'aide au développement. Dans la pratique, faute de disposer des capacités requises, mais aussi du fait des dysfonctionnements inhérents à l'administration publique, certains ministères conduisent, parfois, des processus de planification stratégique, dans leurs secteurs, qui échappent, plus ou moins, à la supervision du CGP, ce qui engendrait souvent une faible articulation de certains documents sectoriels avec la SCA2D. Le gouvernement, avec l'appui de ses partenaires, devrait veiller à ce que le phénomène ne se poursuive pas dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Comores Émergent (PCE).

Le CGP joue un rôle de premier plan dans le dispositif de pilotage, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du PCE et des ODD dont il assure la présidence. Le pari aujourd'hui pour l'Union des Comores est de rendre ce dispositif effectif et opérationnel. En effet, bien que défini dans le détail dans le PCE, incluant ses mécanismes de coordination, le dispositif peine à se mettre en place puisque même les textes réglementaires nécessaires à ce sujet ne sont pas encore signés.

En ce qui concerne l'opérationnalisation du dispositif, la principale contrainte demeure les faibles capacités de l'administration publique en matière de programmation, budgétisation, exécution et suivi-évaluation de programmes/projets de développement. Les initiatives entreprises jusqu'ici par les autorités nationales, avec l'appui des PTF, pour renforcer les capacités institutionnelles et humaines dans ces différents domaines, ont abouti à des résultats très mitigés. Les gigantesques défis posés par la mise en œuvre et le suivi-évaluation du PCE et des ODD devraient pousser le gouvernement et ses partenaires au développement à mettre en place un vaste programme d'appui à la restructuration de l'administration publique pour

accroître son efficacité et son efficacité, incluant un sous-programme conséquent de renforcement des capacités nationales de gestion et de coordination du développement.

À l'instar de l'INSEED pour le SSN, le CGP est appelé à jouer un rôle très important dans le processus de mise à l'échelle du système de suivi-évaluation du développement. Il est donc primordial de renforcer les ressources financières, humaines et techniques allouées au CGP afin d'améliorer, d'une part, les performances de cette structure et, d'autre part, de renforcer son positionnement institutionnel. De par son rôle mandataire de responsable de la coordination interne du développement et de la coordination technique de l'aide, le CGP devrait, entre autres, impulser et animer un dialogue permanent et soutenu avec les partenaires autour du renforcement des capacités nationales de gestion du développement.

6 LES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE NORMES ET STANDARDS INTERNATIONAUX DES COMORES

6.1 LES DROITS HUMAINS

Soucieux de se mettre en conformité avec les normes internationales en matière de Droits de l'Homme, l'Union des Comores a continuellement pris des mesures pour améliorer leur situation. Des efforts considérables ont été consentis aussi bien sur le plan normatif que sur le plan institutionnel.

Les articles 1 et 2 du Titre I de la Constitution issue du référendum de juillet 2018 garantissent le respect de droits humains et consacrent l'égalité de tous devant la loi sans distinction de race, de sexe ou de religion. Quant au titre II de cette Constitution, consacre les droits et les libertés individuels, politiques, sociaux et économiques. En outre, plusieurs lois relatives aux Droits de l'Homme sont votées dans ce sens.

L'Union des Comores a été examinée pour la dernière fois dans le cadre de la 32^{ème} session de l'Examen Périodique Universel, en janvier 2019. Un total de 177 recommandations furent produites, donc 165 furent approuvées par l'État¹¹³.

Étendue des obligations internationales et coopération avec les mécanismes et organes internationaux de protection des droits de l'homme¹¹⁴

Les Comores ont signé ou ratifié plusieurs instruments internationaux, parmi lesquels :

- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1994) ;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (2017) ;
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (2004) ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant (1993) ;
- la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2016), des Conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

En outre, il convient de noter que l'Union des Comores a ratifié la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples, le Protocole de Maputo à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, et la Charte Africaine des Droits et du bien-être de l'enfant.

Cependant, des lacunes existent pour permettre au gouvernement de suivre et coordonner efficacement la mise en œuvre de ses engagements, y compris les recommandations des organes de traités et établir les progrès réalisés en matière des

¹¹³ <https://uhri.ohchr.org/>

¹¹⁴ Tables containing information on the scope of international obligations and cooperation with international human rights mechanisms and bodies for the Comoros will be available at www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/KMIndex.aspx.

For relevant recommendations, see A/HRC/26/11, paras. 110.2–110.6, 110.10–110.17, 110.27–110.31, 111.1–111.9, 112.1 and 112.10. Cité dans le rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme « compilation concernant les Comores », Assemblée Générale des Nations Unies. Cf. Conseil des droits de l'homme ; Groupe de travail sur l'Examen périodique universel ; Trente-deuxième session 21 janvier-1^{er} février 2019.

droits de l'Homme. Ces obstacles étaient dus, entre autres, au manque de suivi de la mise en œuvre des recommandations faites au titre des conventions internationales, et à l'insuffisance de ressources humaines et financières dans les institutions chargées d'en assurer le suivi¹¹⁵. La Délégation Générale pour les Droits de l'Homme qui coordonne le processus de suivi auprès des mécanismes de Droits de l'Homme et des Traités nécessite un renforcement de ses capacités techniques.

La Commission nationale des droits de l'homme et des libertés (CNDLH)¹¹⁶, instituée en 2006¹¹⁷, devait servir d'instance de promotion et de protection des droits de l'Homme facilitant l'interaction entre les autorités étatiques (débiteurs d'obligations) et les citoyens (détenteurs de droits). Malgré les efforts entrepris, celle-ci ne fonctionne toujours pas en conformité avec les Principes de Paris¹¹⁸. Plusieurs recommandations¹¹⁹ ont été produites lors de l'EPU de 2019¹²⁰ concernant la nécessité pour les Comores d'intensifier les efforts pour assurer le bon fonctionnement et la pleine indépendance de cette Commission. À cet effet, il est souhaitable que l'Union des Comores accélère le processus de nomination des membres de ladite Commission, et dote celle-ci de moyens financiers suffisants afin qu'elle puisse s'acquitter de son mandat.

La société civile est très active en matière de promotion et de défense des droits de l'Homme. La FCDH (Fédération Comorienne des Droits de l'Homme), qui est une ONG nationale avec une branche dans chaque île, mène des actions de promotion et de protection des personnes vulnérables. Elle constitue pour le Gouvernement un partenaire important en matière des Droits de l'Homme. Cependant, elle manque de coordination entre ses membres. Ses moyens pour assurer efficacement ses missions, sont limités. En outre, la hausse des tensions durant les élections a conduit à la fermeture de l'espace civique, notamment à travers l'interdiction des manifestations. La liberté de la presse a été réduite et des journalistes ont été harcelés et emprisonnés, forçant de facto certains journalistes à l'autocensure.

Droits des migrants, réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées dans leur propre pays¹²¹

Le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR) a constaté avec préoccupation que les Comores n'avaient pas adhéré à la Convention de 1951, relative au statut des réfugiés et à son Protocole de 1967. La loi sur l'immigration prévoit que les étrangers qui se voient refuser l'entrée dans le pays pouvaient être détenus aussi longtemps que nécessaire afin d'organiser leur départ. Une telle disposition pouvait mener à des placements en détention d'une durée indéterminée dans l'éventualité où, pour quelque raison que ce soit, il se révélait impossible d'organiser l'expulsion ou le rapatriement des étrangers concernés¹²².

¹¹⁵ United Nations country team submission for the universal periodic review of the Comoros, paras. 1–2.

¹¹⁶ Voir le décret no 12-042/PR du 18 février 2012 concernant sa création

¹¹⁷ Loi du 27 juin 2006 relative à la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés de l'Union des Comores

¹¹⁸ Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Résolution 48/134 adoptée par l'Assemblée générale le 20 décembre 1993

¹¹⁹ A/HRC/41/12 (EPU, 2019), Paras. 110 et 118

¹²⁰ <https://uhri.ohchr.org/>

¹²¹ Voir A/HRC/26/11, para. 110.15

¹²² UNHCR submission, p. 2

Bien qu'il n'y ait à sa connaissance aucun demandeur d'asile, réfugié ou apatride actuellement sur le territoire des Comores, le HCR s'est déclaré préoccupé par l'absence d'un cadre législatif national sur l'asile ou de lois et procédures définissant clairement les droits et garanties auxquels pouvaient prétendre les demandeurs d'asile et les réfugiés. **Pour ce faire, le HCR a recommandé aux Comores d'adopter une législation nationale sur l'asile et d'établir un cadre juridique opérationnel offrant des garanties aux personnes ayant besoin d'une protection internationale et prévoyant des procédures de détermination du statut de réfugié conforme aux normes internationales**¹²³. Les Comores ne disposent pas de politique migratoire organisant autour d'une vision stratégique les enjeux complexes et multisectoriels liés aux réalités migratoires contemporaines du pays, notamment celles importantes toujours d'immigration, et celle faisant des Comores un pays de transit pour des migrants originaires du continent africain à la recherche de protection internationale ou de moyens de subsistance à Mayotte notamment. Cependant, il faut souligner qu'en fin 2019, une commission interministérielle a été mise en place pour développer une politique migratoire.

De même, les Comores n'ont pas adhéré à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides ou à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie¹²⁴. Le HCR a regretté l'absence de lois prévoyant des procédures de détermination du statut des apatrides ou leur offrant un cadre de protection. Le HCR a recommandé à l'État de modifier la loi no 79-12 de 1979 sur la nationalité afin de permettre aux enfants nés aux Comores qui, autrement, seraient apatrides d'acquérir la nationalité comorienne par l'effet de la loi¹²⁵.

Interdiction de toutes les formes d'esclavage¹²⁶

Les Comores ne se conforment toujours pas entièrement aux normes minimales pour l'élimination de la traite des personnes¹²⁷. Par ailleurs, la disponibilité des soins psychologiques aux victimes de traite des personnes dans des centres déjà existants pour les victimes n'avait pas augmenté¹²⁸. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, n'a toujours pas été ratifiée par les Comores¹²⁹. Un Projet de loi du 13 avril 2018 autorisant la ratification du protocole additionnel à la Convention est en cours d'examen à l'Assemblée nationale¹³⁰.

6.1 FAIBLE PROTECTION DES DROITS DE LA FEMME, DE L'ENFANT ET DES PERSONNES VIVANT AVEC HANDICAP

Pour **la protection du droit de la femme**, les Comores ont réalisé des progrès significatifs. Le pays dispose d'une Politique Nationale de l'Équité et de l'Égalité du genre et de son plan d'action. Il dispose également d'une loi contre les violences basées sur le genre. Cependant, ces

¹²³ Ibid., pp. 1 and 3

¹²⁴ UNHCR submission for the universal periodic review of the Comoros, p. 1. 2018

¹²⁵ UNHCR submission, pp. 1 and 4

¹²⁶ Voir A/HRC/26/11, paras. 110.53 and 112.7

¹²⁷ United Nations country team submission, para. 26

¹²⁸ Ibid., para. 27

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Rapport national des Comores, présenté conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme. 2019. Para.171, p.14. Cf. Conseil des droits de l'homme ; Groupe de travail sur l'Examen périodique universel ; Trente-deuxième session 21 janvier-1er février 2019. Assemblée Générale des Nations Unies

progrès ne doivent pas occulter les multiples défaillances qui affectent les droits des femmes et filles comoriennes. Bien qu'elles s'adressent peu à la justice en raison des difficultés d'accéder à la justice et certains pesanteurs sociaux, certaines d'entre elles subissent plusieurs formes de violences en milieux urbains et ruraux.

Sur le plan normatif, la femme comorienne fait l'objet d'une attention particulière. La coutume lui est particulièrement favorable en matière de succession puisqu'elle dispose de son propre domicile conjugal.

Concernant la participation de la femme comorienne à la vie politique, elle demeure assez marginale. Malgré le cadre législatif et juridique qui accorde des droits égaux, les femmes sont très peu représentées dans les institutions de l'État. En effet, au niveau de l'exécutif, qui comptabilise 15 ministres, on compte seulement 3 femmes, soit un taux de 20 %. La proportion des femmes députées est aussi à un niveau très bas, soit 16,67 % pour la législature actuelle (2020-2025). Sur les 54 communes du pays, seules 4 étaient gérées par des maires femmes, soit 7 %¹³¹. La loi adoptée en 2018 fixant un quota de 30% de femmes aux législatives, la nouvelle constitution et le code électoral sont désormais des instruments à la faveur de plus de participation politique des femmes. D'autre part, seuls les hommes ont le droit de transmettre la nationalité comorienne à leurs épouses étrangères. Il est recommandé aux Comores de modifier la loi afin que les Comoriennes puissent transmettre leur nationalité à leurs époux étrangers, dans les mêmes conditions que les hommes¹³².

Droits des enfants

La consolidation des droits des enfants et de leur protection contre la violence a enregistré des progrès depuis 2016 avec l'adoption de la politique de la protection de l'enfant et son plan d'action qui constitue la réponse nationale pour lutter contre toutes les formes de violences, d'agressions et d'exploitation des enfants. Ces derniers sont victimes de diverses exploitations économiques, de mauvais traitements, d'abus sexuels¹³³, des enfants abandonnés¹³⁴, etc.

Ces violations à l'encontre de ces mineurs qui requièrent des mesures de protection immédiates sont parfois légitimées par les modèles éducatifs et les traditions et encouragées par la sexualité précoce, le relâchement de l'autorité et du contrôle parental, etc. De plus, le faible recours des enfants et des familles aux structures de protection ne favorise pas la lutte efficace contre les violences faites aux enfants¹³⁵. D'autre part, le risque grandissant d'enrôlement précoce des enfants dans le monde du travail, en raison des effets de la crise, compromet l'accès et le maintien des enfants dans le système éducatif. On observe **une prévalence alarmante du travail des enfants (le plus souvent comme domestiques), issus de milieux défavorisés et privés d'éducation** (3,6% des enfants de 7 à 17 ans travaillent).

Droits des personnes en situation de handicap

L'Assemblée comorienne a adopté une loi sur la promotion et la protection des droits des personnes handicapées, le 22 décembre 2014. Par ailleurs, l'Union des Comores a ratifié le 16

¹³¹ United Nations country team submission for the universal periodic review of the Comoros., para. 25

¹³² UNHCR submission for the universal periodic review of the Comoros, pp. 1 and 4

¹³³ United Nations country team submission, para. 40. 2018.

¹³⁴ On trouve dans les îles, notamment à Anjouan, des enfants à la rue, dont les parents se sont rendus sur l'île de Mayotte dans l'espoir d'y gagner leur vie.

¹³⁵ Rapport Beijing+23

juin 2016 la Convention des Nations Unies relative aux Droits des Personnes Handicapées (CDPH).

Cependant, la politique relative au handicap ne semble pas être une priorité dans le programme du pays. Une réflexion est toujours en cours pour adapter certaines infrastructures au handicap. La Loi n°04-006 du 10 novembre 2004 relative au Statut général des fonctionnaires présente des dispositions en son Article 31¹³⁶ qui demeure en partie discriminatoire pour les personnes en situation de handicap. Si les aptitudes physiques des postulants à la fonction publique n'atteignent pas les exigences demandées, elle ne peut pas être intégrée à la fonction publique. Mais, il n'y a pas des dispositions stipulant que la fonction publique peut adapter certaines fonctions pour faciliter l'accès de cette partie de citoyens¹³⁷.

6.2 POUR UNE MEILLEURE PROTECTION DES DROITS DES TRAVAILLEURS

Les Comores se sont dotées d'un programme pays pour le travail décent. La mise en œuvre de ce programme a été officialisée le 4 mai 2015 par la signature d'un protocole d'accord entre le Bureau international du Travail et le Gouvernement comorien. En outre, les Comores ont ratifié un grand nombre de Conventions de l'OIT¹³⁸. Dans la pratique, on note des progrès notoires qui sont enregistrés au niveau de la mise en place des organes d'arbitrage et de consultation à l'échelle nationale dans le respect du Code du travail. Cependant, la mise en cohérence de la législation nationale avec les conventions ratifiées, ainsi que leur application restent à poursuivre. En outre, des efforts restent à faire en vue de l'application concrète des droits des travailleurs découlant des normes internationales. L'application effective des conventions dans la pratique est également confrontée à une connaissance insuffisante par la population de ses droits et obligations¹³⁹. Par conséquent, des efforts restent à faire en vue de la ratification des conventions pertinentes pour la promotion de l'emploi et la protection des droits des travailleurs dans les économies formelle et informelle.

6.3 DROIT À LA VIE, À LA LIBERTÉ ET À LA SÉCURITÉ

Les Comores n'ont pas ratifié le deuxième Protocole facultatif, en référence au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort. Ainsi, la peine de mort n'a pas été abolie aux Comores¹⁴⁰. Par ailleurs, le Code pénal et le Code de procédure pénale adoptés par l'Assemblée de l'Union en décembre 2014 ne sont toujours pas promulgués.

L'équipe de pays des Nations Unies aux Comores a observé que des homicides survenus au cours de 2016 et 2017 avaient fait l'objet d'enquêtes, mais peu d'entre elles avaient abouti à des condamnations. Ces lacunes étaient principalement dues à une insuffisance de rigueur d'application des textes juridiques et législatifs en la matière d'une part, et de moyens humains, techniques et financiers limités d'autre part¹⁴¹. Le Rapport de l'équipe de pays des Nations Nation aux Comores en 2018 soulignait l'existence d'informations selon lesquelles des infanticides avaient eu lieu aux Comores, dus aux grossesses non désirées et à l'absence de

¹³⁶ La 3e condition qui est basée sur le handicap, disant : « (...) remplir les conditions d'aptitudes, physique et mentale, exigées pour l'exercice de la fonction ; un handicap physique ne peut être pris en considération pour l'accès à la Fonction publique si ce handicap n'affecte pas les capacités intellectuelles, morales et mentales de l'intéressé (...) ».

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Les Comores ont ratifié 30 Conventions de l'OIT en vigueur.

¹³⁹ United Nations country team submission, para. 28

¹⁴⁰ United Nations country team submission, para. 16.

¹⁴¹ Ibid.

structure d'accueil pour ces enfants¹⁴². De même, des préoccupations sont émises quant aux conditions de détention des prisonniers, notamment en termes de nourriture et de l'assainissement, et celles visant à renforcer l'indépendance des mécanismes de contrôle. Les conditions de détention sont difficiles et se dégradent d'une année à une autre.

Prévention de la torture

L'Union des Comores a ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) le 25 mai 2017¹⁴³. Cependant, elle n'a pas encore signé ni ratifié le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture - OPCAT) et il n'existe pas de Mécanisme national de prévention de la torture (MNP). Le 18 juin 2019, l'Expert de l'ONU sur la torture, Nils Melzer, a suspendu sa visite officielle aux Comores « *parce qu'il n'a pas été en mesure d'accéder à toutes les personnes privées de leur liberté* », a-t-il indiqué dans un communiqué de presse¹⁴⁴. Il est donc difficile de faire un état des lieux de la situation de la torture dans les lieux de privation de libertés.

Administration de la justice, impunité et primauté du droit¹⁴⁵

La justice comorienne continue de souffrir de plusieurs maux dénoncés par les avocats, notamment les recrutements des magistrats au mépris des règles statutaires, les faibles moyens techniques et humains alloués à la justice, le non-respect des conditions de la garde à vue et le placement abusif en détention provisoire de certains inculpés qui ne présentaient pas réellement de risque pour l'ordre public¹⁴⁶, etc.

En janvier 2019, l'Union des Comores a adressé une invitation permanente aux Rapporteurs Spéciaux des Nations unies, ce qui indique que l'État acceptera les demandes de visites officielles de tous les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

La visite la plus récente d'un titulaire de mandat au titre des procédures spéciales fut celle de Nils Melzer, Rapporteur spécial des Nations unies sur la torture, qui eut lieu du 12 au 17 juin 2019. Mais le titulaire du mandat a suspendu prématurément sa visite officielle aux Comores « *parce qu'il n'a pas été en mesure d'accéder à toutes les personnes privées de leur liberté* », a-t-il indiqué dans un communiqué de presse.

Libertés fondamentales et droit de participer à la vie publique et politique¹⁴⁷

Aux Comores, la constitution garantit la liberté d'association, la formation de partis politiques et reconnaît l'opposition politique. Depuis 2013, il existe une loi portant sur l'organisation et le fonctionnement des partis et groupements politiques aux Comores. La mise en œuvre de cette loi avait eu comme conséquence une réduction significative du nombre de partis politiques qui était passé d'une quarantaine à six partis reconnus comme étant conformes à la nouvelle législation en la matière.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ OHCHR, "Highlights of results", in *OHCHR Report 2017*, p. 8

¹⁴⁴ ONU, Droits de l'Homme, « Comores : l'expert de l'ONU sur la torture suspend sa visite en raison de restrictions », Déclaration de l'Expert de l'ONU sur la torture, Nils Melzer, Buenos-Aires, 18 juin 2018. Lien : <https://news.un.org/fr/story/2019/06/1045801>

¹⁴⁵ Voir A/HRC/26/11, paras. 110.58, 110.62 and 112.11

¹⁴⁶ Ibid., para. 19

¹⁴⁷ Voir A/HRC/26/11, paras. 110.63, 110.100, 112.12–112.13 and 113.7–113.8.

Bien que consacrées par la constitution, les libertés de réunions et de manifestations pacifiques ne sont pas encadrées par une loi rendant effectif leur exercice. En raison de ce vide juridique, les manifestations/réunions pacifiques de l'opposition et de la société civile sont systématiquement interdites.¹⁴⁸ Des réformes sont nécessaires pour rendre effectif l'exercice des libertés publiques et permettre aux partis politiques de l'opposition de contribuer à l'animation de la vie politique du pays et à la consolidation de la cohésion sociale.

En ce qui concerne la liberté religieuse et de croyance, en dépit des acquis constitutionnels, des violations de ces libertés ont été observées. La législation en vigueur risque de compromettre la jouissance par les citoyens du droit à la liberté religieuse et de croyance et de placer ainsi l'État comorien devant des contradictions entre sa législation nationale et les conventions et traités auxquels il a adhéré¹⁴⁹.

¹⁴⁸ United Nations country team submission, para. 22

¹⁴⁹ Ibid., para. 24

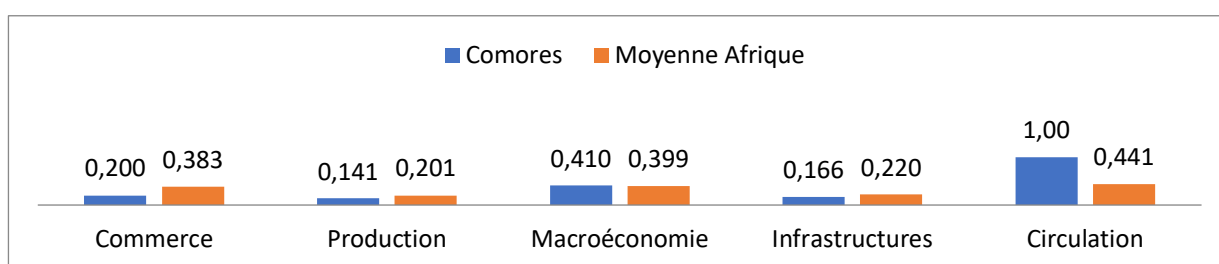
7 L'INTÉGRATION DES COMORES DANS LES DYNAMIQUES RÉGIONALES ET SOUS-RÉGIONALES

7.1 LES COMORES DANS L'INTÉGRATION AFRICAINE

Le dimanche 07 juillet 2019, l'Union Africaine a lancé officiellement la Zone de Libre Échange Continentale Africaine (ZLECAF) représentant 54 pays, 1,2 milliard d'habitants et un PIB de 2 500 milliards de dollars¹⁵⁰. C'est le fruit d'un long processus qui a commencé avec la création, en 1963, de l'Organisation de l'Unité Africaine, réitéré par l'Acte constitutif de l'Union Africaine et renforcé par l'Agenda 2063 de l'Union Africaine dont la 2^{ème} aspiration vise « *un continent intégré, uni sur le plan politique et ancré dans les idéaux du Panafricanisme et la vision de la Renaissance africaine* ».

L'instrument central de l'intégration est le Traité d'Abuja de 1991 créant la Communauté Economique Africaine. Pour la réalisation de l'intégration, le choix est fait de s'appuyer sur les huit communautés économiques régionales (CER), coordonnées par la Commission de l'Union Africaine. L'Indice d'Intégration Régional en Afrique (IIRA)¹⁵¹ permet de suivre et d'évaluer ce processus. Avec un score moyen de 0,350 pour 2019, les Comores sont classées à la 20^{ème} place sur 54 pays.

Graphique 5 : IIRA 2019-Classement des Comores à l'échelle de l'Afrique



Sources des données : IIRA, 2019

Le seul domaine où les Comores obtiennent un score supérieur à la moyenne est la liberté de circulation avec un score parfait de 1, boosté par **l'octroi de visa à l'arrivée pour les ressortissants africains et l'adhésion au Protocole de Kigali sur la libre circulation des personnes**¹⁵². Avec un score de 0,141, l'indicateur le plus mal noté est l'intégration productive, qui évalue la participation dans les chaînes de valeur et d'approvisionnement régionales.

L'Union Africaine s'est beaucoup investie aux Comores sur les questions politiques, la paix, la résolution des crises institutionnelles ou encore la délimitation des frontières. Les questions de développement économique semblent rester en retrait. Et pourtant l'Agenda 2063 compte de nombreux chantiers sur lesquels le pays pourrait s'appuyer pour son développement.

7.2 L'UNION DANS LES CER AFRICAINES : LE COMESA, LA CEN SAD ET LA SADC

¹⁵⁰

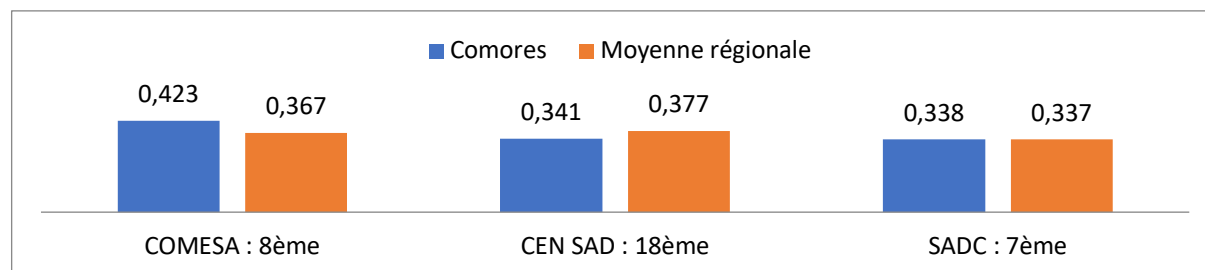
¹⁵¹ L'indice d'intégration régional en Afrique vise à déterminer le niveau de respect des engagements pris dans le cadre des mécanismes d'intégration panafricaine tels que l'Agenda 2063 et le Traité d'Abuja. Établi conjointement par la Commission de l'Union africaine, la BAD et l'UNECA, l'indice s'intéresse aux dimensions suivantes : la libre circulation des personnes, l'intégration commerciale, l'intégration productive, les interconnexions et les infrastructures régionales ainsi que la convergence des politiques macroéconomiques.

¹⁵² UA, BAD et UNECA, Indice de l'intégration régionale en Afrique – édition 2019, p.32.

Les Comores sont membres de trois des huit CER africaines : Le **Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA)** qui vise la promotion de l'intégration régionale par le commerce et le développement des ressources naturelles et humaines¹⁵³ ; la **Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)** qui intervient dans deux domaines majeurs : la sécurité régionale et le développement durable ; la **Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)** qui met l'accent sur l'intégration et le développement économique.

L'Union des Comores a tardivement rejoint ces organisations régionales de coopération et se situe, néanmoins, à des niveaux d'intégration encourageants.

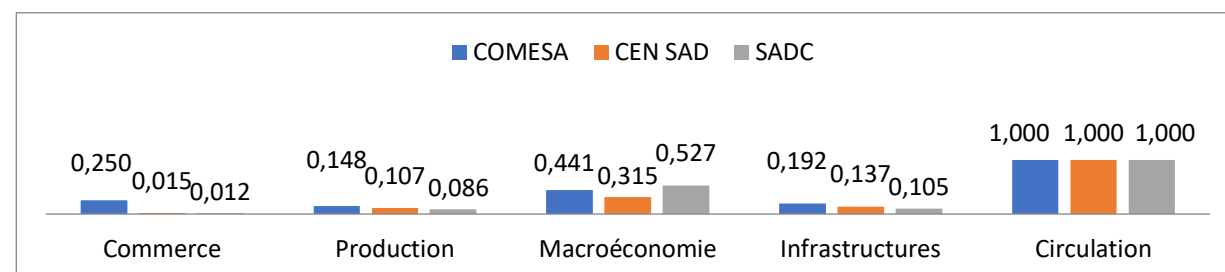
Graphique 6 : IIRA 2019-Classement des Comores au sein du COMESA, de la SADC et de la CEN SAD



Sources des données : IIRA, 2019

Le classement 2019 de l'IIRA montre que c'est au COMESA où les Comores sont les mieux intégrées : elles sont classées à la 8^{ème} sur 20 pays, avec un indice de 0,423 qui est supérieur à la moyenne régionale de 0,367. Au niveau de la SADC, elles sont au 7^{ème} rang sur 16 pays, avec un indice de 0,338. Au niveau de la CEN SAD, les Comores sont très faiblement intégrées et sont à la 18^{ème} place sur 29 États, avec un indice de 0,341.

Graphique 7 : IIRA 2019-Indices sectoriels des Comores dans les trois CERs



Source : Données : IIRA, 2019

L'Union des Comores réalise sa meilleure performance au niveau de la libre circulation des personnes. Vient par la suite l'intégration macroéconomique grâce, notamment, à la stabilité monétaire du franc comorien. Par contre, les performances sont très faibles en matière d'intégration productive du fait de la faible contribution du pays dans la production des chaînes de valeur régionales. Ces performances sont encore très faibles en matière d'intégration commerciale avec très peu d'échanges interrégionaux en raison de tarifs très élevés à l'export et de la structure des exportations constituées à plus de 80 % de trois produits de rente. Ces performances sont aussi très faibles en matière d'intégration des infrastructures, en raison du coût de la téléphonie mobile et de la mauvaise connectivité avec le continent.

7.3 LES COMORES DANS LES AUTRES ENSEMBLES REGIONAUX EN DEHORS DES CER

¹⁵³ Unité Communication du COMESA, Le COMESA en bref, Lusaka, septembre 2018, p.1

En dehors des CER, les Comores sont membre de trois autres ensembles de coopération régionale :

i) la **Commission de l'Océan Indien (COI)**, qui a mené 50 projets de coopération et de développement avec des retombées financières des projets très inégalement réparties: le tiers pour Madagascar, le quart pour Maurice, presque le cinquième aux Seychelles, les Comores sont à 16%¹⁵⁴.

ii) la **Ligue des États Arabe (LEA)**, fondée au Caire en mars 1945, elle compte 22 États membres et les Comores ont adhéré en 1993. La LEA a pour objet le renforcement de l'unité arabe dans les domaines culturels, scientifiques, économiques et policiers ainsi que la défense des intérêts des pays arabe dans la politique internationale. Mais, le lien traditionnel entre les membres semble beaucoup plus culturel et religieux.¹⁵⁵ Pour les Comores, les domaines culturels et religieux restent constants dans la relation¹⁵⁶.

iii) **l'Association des États Riverains de l'Océan Indien (IORA)**, créée à Maurice en 1997 et regroupant 20 membres dont les Comores depuis 2012, l'IORA est une organisation de coopération régionale ouverte à tous les États souverains riverains de l'océan Indien, soit près de deux-tiers de la population mondiale. Depuis 2015, l'IORA s'investit activement dans l'économie bleue avec l'objectif de « *faire de l'océan, un levier de développement économique durable* »¹⁵⁷. L'IORA offre une importante opportunité pour mener des projets dans les 160 000 km² de ZEE comorienne.

7.4 LES COMORES DANS LES ENSEMBLES DE COOPÉRATION SPÉCIALISTES

Les Comores sont membres de deux organisations de coopération à vocation non géographique : i) **l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI)**, créée en 1969, est une organisation intergouvernementale qui regroupe les pays musulmans. Composée de 57 États membres¹⁵⁸ dont les Comores depuis 1976, l'OCI incarne la voix des Musulmans. Elle est dotée d'un Programme d'action décennal 2016-2025 (OCI-2025) de 18 domaines prioritaires couvrant les champs de coopération culturelle, scientifique et économique, notamment : la lutte contre le terrorisme, le dialogue interreligieux, la promotion des finances islamiques, l'autonomisation des femmes, etc. **L'OCI dispose de plusieurs institutions spécialisées, dont la Banque Islamique de Développement (BID) et l'Organisation islamique pour l'éducation, la science et la culture (ISESCO) .**

ii) **l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)** qui tire ses origines dans la Convention de Niamey du 20 mars 1970. Composée de 54 États et gouvernements membres ainsi que 7 membres associés et 27 observateurs, l'OIF a quatre principales missions : promouvoir la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; appuyer l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche ; développer la coopération économique au service du développement durable. L'Union des Comores participe aux grands programmes francophones

7.5 UNE INTÉGRATION RÉGIONALE À OPTIMISER

¹⁵⁴ COI, Rapport d'activité de l'année 2019, p.104

¹⁵⁵ <https://www.monde-diplomatique.fr/index/sujet/liguearabe>

¹⁵⁶ ABDLOUL EL KARIM MOHAMED, Rapport non-officiel sur facilitation des échanges Union des Comores, vue d'ensemble, OCDE. 2016. p. 7.

¹⁵⁷ <https://www.habarizacomores.com/2016/07/mieux-connaître-liora-questions-au.html>

¹⁵⁸ https://www.oic-oci.org/page/?p_id=116&p_ref=26&lan=fr

Ces trente-cinq dernières années, l'Union des Comores a rejoint huit organisations de coopération en dehors de l'ONU. Si à l'origine, ces adhésions visaient à consolider des liens anciens entre les Comores avec les peuples de ces ensembles régionaux, elles procèdent également d'une stratégie de développement qui privilégie une approche multi-partenaire, associant tous les acteurs tant publics que privés. L'adhésion à plusieurs CER à la fois pose, néanmoins, des difficultés opérationnelles d'intégration.

Les opérateurs économiques comoriens peinent à devenir compétitifs dans la région et ne parviennent pas à en saisir les opportunités régionales alors même que la mise en place de la zone de libre-échange tripartite entre la SADC, le COMESA et la Communauté d'Afrique de l'Est va augmenter les échanges interrégionaux¹⁵⁹.

Pour optimiser son intégration dans les dynamiques régionales, l'Union des Comores est appelée à prendre en compte davantage la coopération régionale dans ses politiques de développement et de réalisation des ODD. Les efforts supplémentaires sont à envisager dans quatre volets : i) l'intégration productive avec le renforcement de sa participation dans les chaînes de valeur et d'approvisionnement régionales permettant de générer de croissance inclusive et de gain de valeur ajoutée ; ii) l'intégration commerciale avec l'augmentation de la part des exportations et des importations vers les régions ; iii) l'intégration des infrastructures par le renforcement des connexions intra régionales en matière de transport aérien et maritime, d'infrastructures des NTIC et de connectivité numérique ; iv) le renforcement des capacités en gouvernance des politiques monétaires et macroéconomiques pour tenir compte du processus irréversible d'abandon du franc CFA.

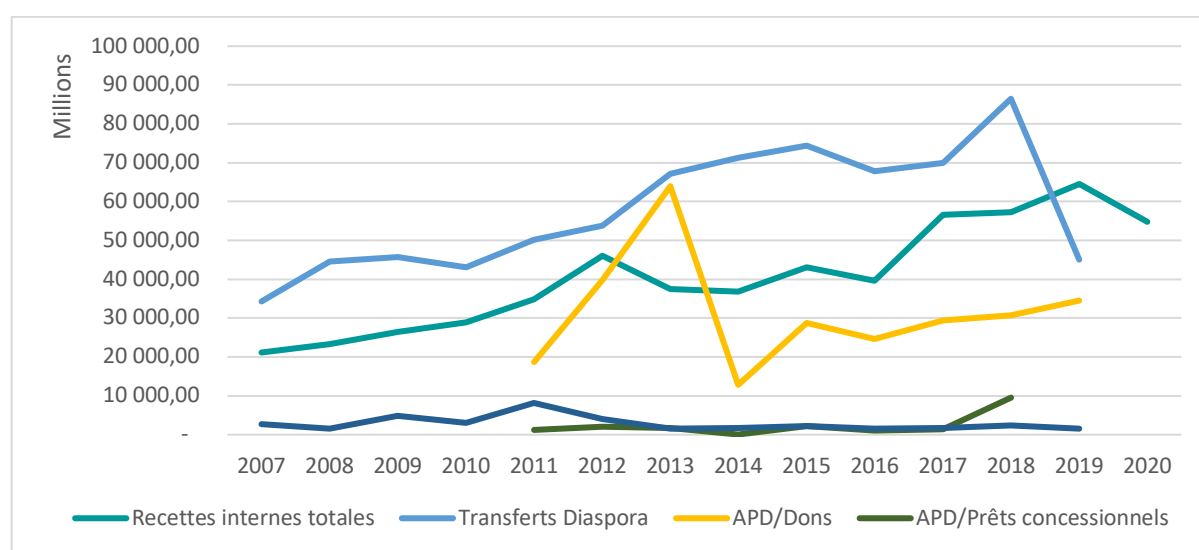
¹⁵⁹ Mold, A., & Mukwaya, R. (2015). The Effects of the Tripartite Free Trade Area: Towards a New Economic Geography in Southern, Eastern and Northern Africa? *Credit Research Paper*.

8 UN FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DES COMORES ENCORE INSUFFISANT

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

Le graphique 9 illustre l'évolution des différents types de financement disponibles pour la mise en œuvre du Plan Comores Emergent (PCE 2030) et de son programme d'investissement public (PIP) entre 2007 – 2018.

Graphique 8 : Évolution des principaux flux financiers 2007- 2019 (millions KMF)



Source : Données BCC ; OCDE ; FMI

La première source de finances publiques reste les revenus domestiques (fiscaux et non fiscaux) qui ont subi une hausse légère au cours de la dernière décennie, bien que les recettes fiscales se soient repliées depuis 2017. Il existe pourtant une marge importante pour élargir l'assiette fiscale. Par conséquent, des efforts devraient être consentis pour mobiliser les fonds nécessaires pour financer le budget d'investissements publics lesquels sont financés, en grande partie, par des financements extérieurs. Le volume de la dette publique a de nouveau augmenté de 10% à 23% du PIB depuis l'achèvement de l'initiative PPTE en 2012 et le risque de surendettement est considéré comme « modéré ».

8.1 DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES À MOBILISER LES RESSOURCES INTÉRIEURES

8.1.1 LES RESSOURCES FISCALES ET NON FISCALES

L'analyse du contexte actuel de financement du développement et des ODD aux Comores montre que les finances publiques restent fragiles. En moyenne, entre 2007 et 2018, les recettes publiques (impôts, revenus douaniers et des entreprises publiques) sont évaluées à 37 milliards¹⁶⁰. Plus de 70% du budget de l'État est alloué aux dépenses de fonctionnement de l'État, alors que les besoins annuels de financement pour assurer la mise en œuvre du programme d'investissement du gouvernement sont évalués à 100 milliards de FKM par an. Quant aux ressources extérieures (APD, IDE), qui financent en grande partie les investissements publics, elles restent moins conséquentes, fragiles et volatiles.

Graphique 9 : Évolution des recettes intérieures de l'État et dons (en millions KMF)

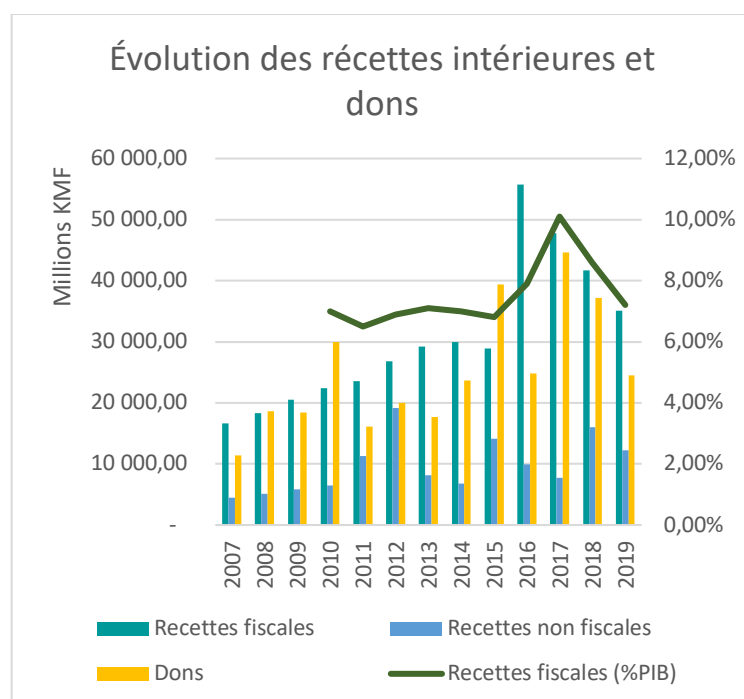


Tableau 3 : Recettes fiscales (en millions KMF)

	LdF (init.)	Réali:
2011	25 278	23 5:
2016	34 869	55 7:
2017	60 777	47 8:
2018	50 732	41 7:

Sources : Données BCC ; Banque mondiale/World Development Indicators (pression fiscale 2010 – 2019)

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

Grâce aux efforts accrus de l'administration fiscale, les recettes fiscales en valeur nominale ont doublé entre 2011 et 2016 (Tableau 3). Une hausse particulièrement importante a eu lieu entre 2015 et 2016 avec la hausse des impôts et taxes sur les biens et services (vignette automobile), la taxe sur rémunération extérieure et des réformes douanières¹⁶¹. Or, ce pic n'a pas été maintenu pendant les années 2017, 2018 et 2019 qui ont à nouveau été marquées par une baisse de plusieurs milliards de KMF. Ces faibles performances s'expliquent par la diminution

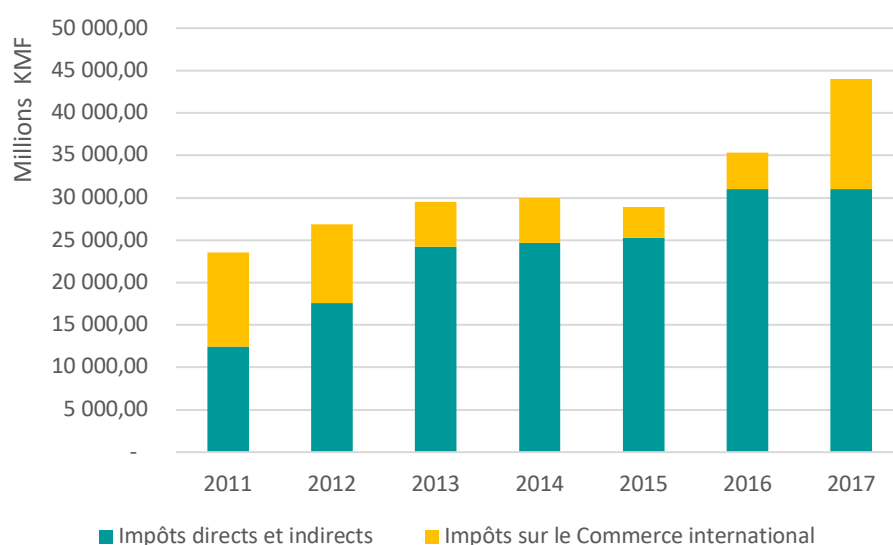
¹⁶⁰ Rapport DFA 2020

¹⁶¹ Banque Centrale des Comores (BCC), Rapport Annuel, 2017, p.26.

des impôts sur les bénéfices des entreprises et les impôts et taxes intérieures sur les biens et services. À noter qu'avec la diminution des activités suite aux chocs de 2019 et 2020 (Cyclone Kenneth et COVID-19) les recettes fiscales risquent de se contracter davantage.

La baisse des recettes en 2019 souligne le difficile établissement de prévisions budgétaires crédibles. Malgré une réduction des prévisions depuis la loi des finances pour l'exercice 2017, les prévisions pour 2019 (49 milliards de KMF) n'ont été réalisées qu'à 75%.

Graphique 3 : Répartition recettes fiscales (millions KMF)



Source : Données FMI

Des recettes non-fiscales souvent imprévisibles

Les recettes non-fiscales se composent notamment de revenus du domaine, droits et frais administratifs, recettes des préfectures et – depuis le début de leur budgétisation pendant l'exercice 2015 – de dividendes des Sociétés d'État. Avec une variation des recettes non-fiscales entre 4,2 (2016) et 19,1 (2012) milliards de KMF depuis 2010, ces revenus, soumis à des changements programmatiques et des modes de budgétisation, ont souvent été difficiles à prévoir au niveau des lois des finances (Tableau 6).

Ainsi, en 2011 et 2012, le programme de « citoyenneté économique » - qui visait à attirer des investissements directs étrangers, notamment du Koweït et des Emirats Arabes Unies, en échange de la citoyenneté comorienne a engendré des

Tableau 4 : Recettes non fiscales (en millions KMF)

	LdF (init.)	Réalisés
2014	6 658	6 812
2015	7 192	14 147
2016	13 951	9 960
2017	20 870	7 736
2018	15 900	16 026
2019 (prél.)	15 295	12 227

Source : LdF, BCC

recettes inédites¹⁶². Ce programme a été arrêté en 2014 à la suite de la découverte d'irrégularités qui, selon une enquête parlementaire, auraient engendré un manque à gagner de 300 milliards de KMF pour le trésor public¹⁶³.

Outre les dividendes d'État, les hausses enregistrées en 2017 et 2018 sont également liées à l'accroissement des revenus du domaine (p.ex. redevance portuaire et licence de télécommunication en 2018) et à l'augmentation des droits et frais administratifs¹⁶⁴.

Malgré leur fort potentiel pour rehausser les revenus domestiques (Encadré 1), les dividendes des Sociétés d'État ont été soumis à des fluctuations importantes. Manquant le plus souvent d'un Conseil d'Administration, ces entreprises subissent une gestion opaque, sont moins contrôlées et sont moins rentables.

Encadré 1 : Le potentiel sous-exploité des entreprises publiques

Une dizaine d'entreprises publiques (SCH, ONICOR, MAMWE, Comores Télécoms, ANRTIC, APC, AIMPSI, COMAIR, ANACM, SNPSF et Comores Cabales) sont détenues totalement ou en partie par le Gouvernement comorien. Selon le Ministère des Finances, leurs recettes annuelles, hormis SCH et SNPSF, s'élèvent à environ 100 milliards de Km

Leur budget de fonctionnement est évalué à 91 milliards de KMF, leur masse salariale représente 11 milliards de KMF. Comparé aux dépenses courantes de l'État (70 milliards de KMF avec une masse salariale de 26 milliards de KMF en 2017&2018) **la marge pour une gestion plus efficace paraît significative.**

8.2 LE FINANCEMENT PUBLIC INTERNATIONAL EN TANT QUE SOURCE ESSENTIELLE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Le financement extérieur par des dons ou des emprunts concessionnels est primordial pour la mise en œuvre du programme d'investissement public du *Plan Comores Émergent* et constitue régulièrement la première source de financement (plus de 80%¹⁶⁵) du budget d'équipements et d'investissements comorien. Ainsi, pendant les derniers exercices, les dons reçus s'élevaient, respectivement, à 41% (2019) et 36% (2018) des recettes publiques totales¹⁶⁶.

L'Union des Comores coopère aujourd'hui avec un nombre diversifié, mais restreint, de partenaires techniques et financiers (PTF). Le grand nombre de bailleurs traditionnels présents lors de la CPAD et la diversité des contributions enregistrées au niveau de leur programmation centrale, porte à croire qu'il y a bel et bien une marge pour mobiliser davantage de financements auprès des bailleurs à condition que le pays renforce sa capacité d'absorption.

¹⁶² Banque Centrale des Comores, Rapport annuel, 2011

¹⁶³ Habariza Comores, 52 000 passeports vendus pour la somme de 255,823 milliards KMF entre 2009 – 2016, Janvier 2018 [consulté le 20 juin 2020].

¹⁶⁴ Banque Centrale des Comores, Rapports annuels, 2017 et 2018.

¹⁶⁵ Gouvernement des Comores, Plan Comores Emergent, p.141

¹⁶⁶ Calculs sur les bases de données tirées de Banque Centrale des Comores, Rapport annuel, 2018 et Note de conjoncture 2018

Par ailleurs, il sied de noter que la gestion harmonisée et pluriannuelle des financements reste difficile, d'autant plus que seulement 10% des ressources sont décaissés à travers les systèmes nationaux de gestion et de passation des marchés¹⁶⁷.

8.2.1 L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Selon l'OCDE, le niveau d'aide par habitant aux Comores (US\$ 104/habitant, 2018) reste au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne et d'autres pays dans la catégorie des « pays moins avancés » (PMA). Les pays voisins comme le Madagascar (US\$ 26/habitant, 2018), le Mozambique (US\$ 62/habitant, 2018) ou la Tanzanie (US\$ 44/habitant, 2018) reçoivent également une APD par habitant moins élevée, bien que les sommes totales allouées soient plus conséquentes. Or, certains petits états insulaires, à l'instar de Sao Tome et Principe, reçoivent des montants per habitant sensiblement plus importants (Tableau 7).

Avec des dons annoncés à hauteur de 188 millions d'US\$, la France reste le deuxième contributeur bilatéral (après les Émirats Arabes Unis) lors de la Conférence des Partenaires. Le Japon et la Corée du Sud¹⁶⁸ y ont fait des annonces à hauteur de 5 millions d'US\$ pour des équipements maritimes, de santé, la pêche et de l'agriculture, etc.

Tableau 5 : APD net par habitant (US\$ courants)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Comores	100	78	140	110	99	85	68	83	104
Afrique subsaharienne	51	53	50	50	48	45	43	47	47
Pays moins avancés (classif. ONU)	52	52	49	53	48	45	43	47	47
Pays pauvres très endettés	70	69	64	60	55	52	50	52	52
Petits états insulaires du pacifique	402	470	474	462	388	399	327	415	404

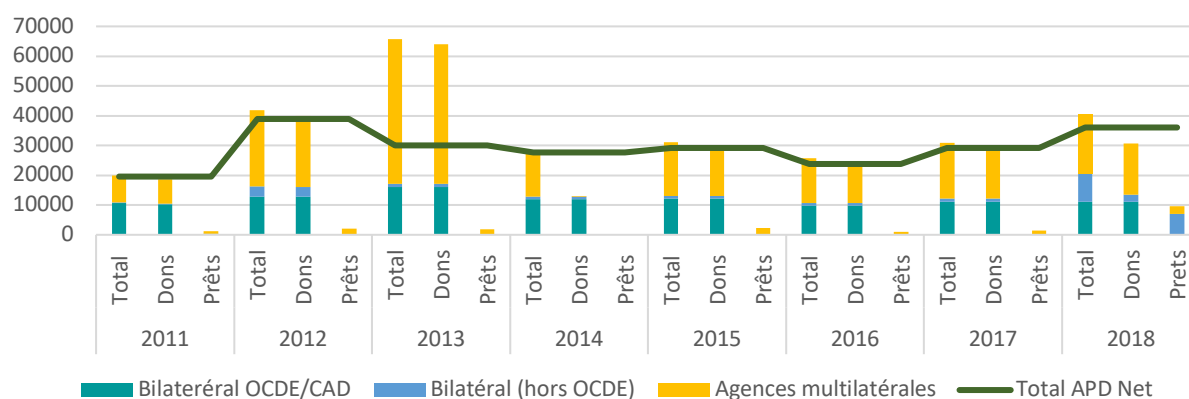
Source : Données Banque mondiale, World Development Indicators (WDI) (sur la base de données de l'OCDE)

Depuis 2010, entre 50 et 85 millions d'US\$ (20 – 36 milliards de KMF) ont été allouées pour les Comores chaque année, avec un pic en 2013 suite à l'annulation de dettes. Celle-ci explique également le grand écart entre agences multilatérales et bailleurs bilatéraux.

¹⁶⁷ GPEDC, [Note pays Comores](#), Exercice de suivi de l'efficacité de l'aide 2018/19, 2019

¹⁶⁸ La Corée du Sud a rejoint le Comité d'aide au développement de l'OCDE en 2010.

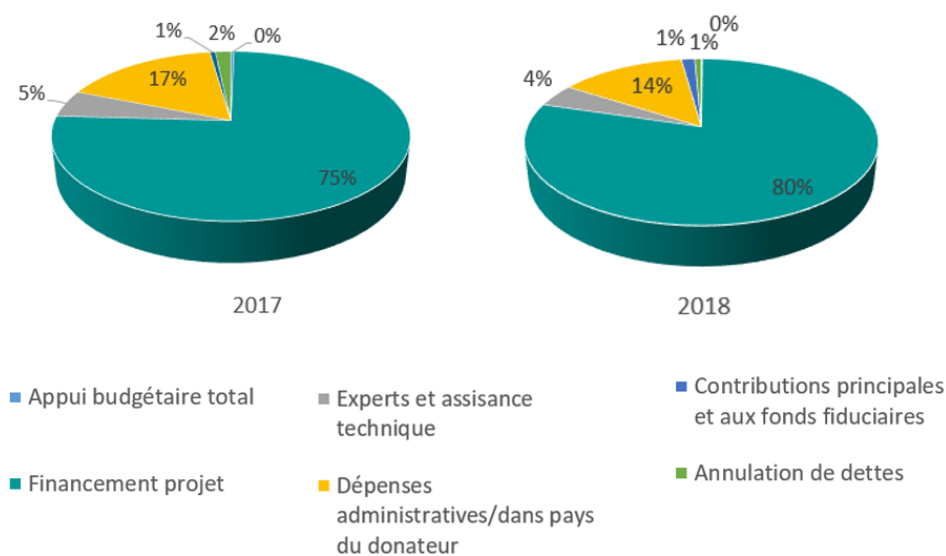
Graphique 4 : Aide publique au développement selon type et bailleurs 2011 – 2018 (en millions KMF)



Source : Données OCDE QWIDS

Après déduction des postes qui n'arrivent pas réellement sur le territoire comorien (p.ex. bourses scolaires, frais administratifs, annulation de dettes et autres dépenses au niveau du pays donateur), les financements de projet complétés par l'appui technique ont toujours dominé et représentaient souvent jusqu'à 98% du total (Graphique 13).

Graphique 5 : Décaissement de l'APD par type d'aide



Source : Données OCDE QWIDS

8.3 FINANCEMENT CLIMAT

En tant que petit état insulaire qui dépend encore largement de l'agriculture pluviale, l'Union des Comores est très exposée aux aléas du changement climatique. Le *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* rappelle que, à l'échelle planétaire, l'augmentation des niveaux de la mer pour la période 2006 – 2015 a été 2,5 fois plus élevée que pour la période 1901-1990 et menace tout particulièrement les PEID¹⁶⁹. Dans ce contexte, des mesures d'adaptation et de protection ne constituent pas uniquement un impératif de protection. Elles peuvent également prévenir d'importants manques à gagner (p.ex. voir encadré 5), voire représenter un véritable investissement qui crée des emplois et préserve les richesses du secteur primaire et de la biodiversité.

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

Depuis 2000, les Comores ont bénéficié de plusieurs fonds climat comme le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), mais aussi d'autres financements mobilisés auprès de bailleurs. En 2018, le pays a eu le premier financement du Fonds Vert Climat pour une durée de 8 ans. Ce projet « Approvisionnement en eau résilient aux changements climatiques » bénéficie d'un financement sous forme de don à hauteur de 41,9 millions d'US\$ (environ 18 milliards de KMF) et d'un co-financement de 18,8 millions d'US\$ (31%). Ce dernier provient principalement du Gouvernement des Comores, du PNUD, d'une entreprise appartenant au gouvernement chinois et du FADES¹⁷⁰. Selon les statistiques du *Climate Funds Update*¹⁷¹, au moins 94 millions d'US\$¹⁷² (environ 43 milliards de KMF) issus de fonds pour le climat, ont été approuvés pour les Comores. Ceci place le pays au premier rang des bénéficiaires des PEID du continent¹⁷³, cependant les moyens mobilisés restent encore largement en dessous des besoins réels.

Encadré 2 : Des dommages au-delà du PIB

Selon les *Contributions prévues déterminées au niveau national* 2015 (CDPN) à l'UNFCCC, les dommages causés par le changement climatique pourraient dépasser la valeur du PIB comorien dès 2020. Le gouvernement prévoit une réduction des gaz à effet de serre de 84% d'ici 2030 et estime qu'un investissement total de US\$675 millions est nécessaire pour l'atteindre. Si 10% pourront être financés par le budget national, il est essentiel de compléter les investissements avec des financements externes innovants qui lient le financement climat avec les objectifs de développement socio-économiques. Ceci nécessite la préparation des capacités nationales pour permettre la bonne gestion et l'accès à ce type de financements.

¹⁶⁹ GIEC, [Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate](#), Summary for Policymakers, 2019, p.10 [dernière consultation 21 juin 2020]

¹⁷⁰ Pour plus de détails : Green Climate Fund, project website : <https://www.greenclimate.fund/projects/fp094> [Consulté le 20 juin.2020].

¹⁷¹ Une initiative d'Heinrich Böll Stiftung & Overseas Development Institute: <https://climatefundsupdate.org>.

¹⁷² US\$ 79 millions selon le Climate Funds Update et US\$ 15 millions supplémentaires du FEM.

¹⁷³ En ordre de financements approuvés : Maldives, Mauritius, Guinée-Bissau, Sao Tome and Principe, Cabo Verde, Seychelles.

Tableau 6 : Allocations des principaux fonds à l'Union des Comores

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

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

Il est d'autant plus important que le projet du FVC soit accompagné d'un programme de renforcement des capacités (« Readiness support ») du *Ministère de l'Énergie, de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Environnement* en charge de la mise en œuvre au niveau national afin de permettre la mise en place de mécanismes de planification – budgétisation – programmation – suivi & évaluation adéquats. Il s'agit également de faciliter l'accès du Gouvernement à des financements verts à l'avenir¹⁷⁴.

L'absence de coordination entre les différents secteurs et le manque d'intégration de la problématique environnementale en tant que sujet transversal a, depuis environ une vingtaine d'années, empêché d'explorer d'autres niches de financements comme la mise en place d'un fonds fiduciaire environnement au niveau national ou de renforcer le « Fonds d'intervention d'urgence » administré par la Direction Générale de la Sécurité Civile. De même, le PCE 2030 prévoit de capitaliser le « Fonds environnemental pour les Aires protégées des Comores » avec un premier financement de l'AfD à hauteur de 1,5 millions d'Euros (736 millions de KMF).

¹⁷⁴ GCF/UNDP, [Readiness Proposal \(Note conceptuelle\)](#), mars 2017 [Consulté le 20 juin 2020].

8.4 DETTE PUBLIQUE

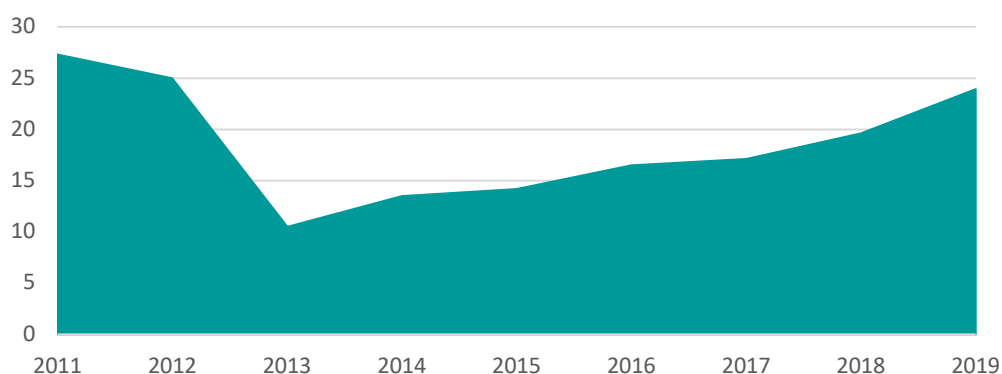
Le volume de la dette publique a de nouveau augmenté de 10% à 23% du PIB depuis l'achèvement de l'initiative PPTE en 2012, avec un risque de surendettement considéré comme « modéré ». Au 31 décembre 2019, l'encours de la dette publique et à garantie publique est estimé à environ 162 milliards de FKM. Il est constitué de la dette directe pour un total de 128,2 milliards de FKM et de la dette à garantie publique pour un montant de 34 milliards de FKM. La dette directe est constituée par la dette publique extérieure et la dette publique intérieure.

8.4.1 DETTE EXTÉRIEURE

La dette publique extérieure comprend aussi bien les emprunts du gouvernement central que les garanties des emprunts contractés par des entreprises publiques. Majoritairement détenue par des créiteurs bilatéraux (180,7 millions USD, soit 77,8 milliards de KMF) sur un total de 224 millions USD (100 milliards de KMF) en 2018¹⁷⁵) et à des termes concessionnels, elle est en hausse graduelle et implique des charges d'intérêts pour un total de 382 millions de KMF en 2018 (contre 82 millions sur emprunts domestiques). Une trajectoire qui risque de s'aggraver les prochaines années si les allègements prévus par rapport à la crise de la COVID-19 ne sont pas mis en œuvre à large échelle (Encadré 5). Environ 50% des annonces officielles faites lors de Conférence des Partenaires (773 millions USD/350 milliards de KMF sur un total de 1,57 milliards USD/712 milliards de KMF), presque exclusivement provenant de bailleurs multilatéraux, seront décaissées en tant que crédit.

Les analyses récentes de la soutenabilité de la dette¹⁷⁶ considèrent que la situation reste fragile et recommandent que toute contraction d'une dette au-delà du plafond de 25 millions d'Euros soit limitée à des prêts concessionnels. Pour ce faire, la limitation d'emprunts extérieurs à des investissements de haute importance pour le développement national et l'identification des meilleures sources de prêts concessionnels est essentielle.

Graphique 6 : Dette publique (% PIB)



Source : Données FMI

¹⁷⁵ IMF, Union of The Comoros, [Article IV - Annex IV Debt Sustainability Assessment](#), Washington D.C., March 2020 [Consulté le 20 juin 2020].

¹⁷⁶ IMF, Union of The Comoros, [Article IV - Annex IV Debt Sustainability Assessment](#), Washington D.C., March 2020 [Consulté le 20 juin 2020].

8.4.2 EMPRUNT PUBLIC DOMESTIQUE

Il n'existe aux Comores pour l'instant aucun marché intérieur qui émettrait des bons de trésor ou d'autres titres afin de financer le secteur public. Le trésor public a toutefois accès aux avances statutaires auprès de la Banque centrale à hauteur de 20% de la moyenne des recettes propres sur les trois exercices budgétaires précédents. Ce plafond légal est régulièrement atteint. En dehors de ces modalités, l'emprunt domestique est limité à des prêts contractés auprès de l'Exim Bank Comores (2017 : 6 milliards KMF sur une durée de trois pour financer des groupes électrogènes)¹⁷⁷.

Encadré 3 : Allègement de la dette et nouveaux emprunts face au COVID-19

Sur le continent africain la crise mondiale de la COVID-19 a fait sentir ses répercussions économiques même avant le déclenchement de la crise sanitaire révélant ainsi les fragilités d'une l'économie mondiale fortement interconnectée. Si les pays du G20 ont rapidement mobilisé des sommes historiques et sont sortis de leur orthodoxie économique à de nombreux égards, les banques centrales des pays du Sud ne peuvent pas agir en tant que prêteur de dernier ressort sans risquer une dépréciation importante de leur monnaie.

Pour faire face à la crise et assurer l'accès aux liquidités indispensables des pays en développement, les appels en faveur de moratoires, voire d'annulations de la dette, se sont multipliés. Dès le mois d'avril 2020, les pays du G20 ont annoncé un moratoire jusqu'à la fin de l'année, tandis que la Banque mondiale et le FMI ont renforcé leurs mécanismes de prêt. L'Union des Comores a notamment bénéficié d'un allègement du service de la dette [envers le FMI](#) (545 millions de KMF) sur six mois et de 5,4 milliards de KMF en droits de tirage spéciaux. En juin 2020, [la Banque mondiale](#) estime que des paiements jusqu'à 2,3 millions d'US\$ pourraient être économisées dans le cadre de *l'Initiative de suspension du service de la dette*.

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

8.5 LE FINANCEMENT PRIVÉ DOMESTIQUE

Malgré une trajectoire positive depuis 2008, les financements privés domestiques - principalement mobilisés auprès de quelques institutions bancaires de petite taille et de la microfinance - se caractérisent par une offre limitée et une faible productivité des crédits mobilisés. Les offres financières comme le capital-risque, le crédit-bail, les fonds de retrait ou les produits d'assurance n'existent pas encore aux Comores, même si le PCE 2030 prévoit plusieurs réformes en ce sens. Ainsi, sans une mobilisation plus large de l'épargne ainsi que le

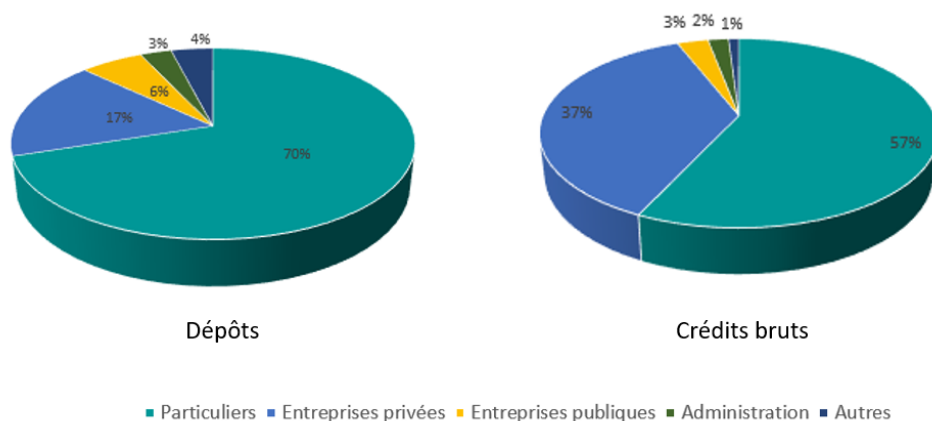
¹⁷⁷ IMF, Union of The Comoros, [Article IV - Annex IV Debt Sustainability Assessment](#), Washington D.C., March 2020, p.44

rétablissement de l'intégrité et de l'efficacité du secteur financier, les perspectives d'investissement à long terme restent très limitées.

Bien que la majorité des investissements aux Comores provienne du secteur privé national (87% selon l'ANPI), l'épargne privée nationale est insuffisante et n'est guère mobilisée pour financer des investissements productifs. Elle est plutôt canalisée vers des prêts à gage, à court terme ou mise dans des réserves statutaires de la banque centrale. Les dépôts collectés par les établissements financiers proviennent principalement de particuliers (70%), tandis que les dépôts des entreprises publiques (6%) et privées (17%) sont largement inférieurs¹⁷⁸ (Graphique 15). La majorité des dépôts sont à court terme, rendant donc l'octroi de prêts plus risqué.

Face à la frilosité des banques d'octroyer des crédits pour des investissements productifs de longue durée, les clients doivent apporter des garanties importantes (en immobilier ou en or) et supporter des taux d'intérêt élevés. Comme l'illustre le graphique 15 ci-dessous, le volume du crédit à l'économie a connu une hausse importante au cours de la dernière décennie. De 10,5 milliards de KMF en 2004, il a augmenté à 82 milliards de KMF en 2019¹⁷⁹, mais garde un rapport très faible par rapport au PIB (18% en 2018, contre 61,8% de moyenne en Afrique subsaharienne¹⁸⁰). Près de la moitié des crédits en 2017 étaient détenus par les institutions de microfinances (26% par la Meck Moroni)¹⁸¹. Ils sont en premier lieu contractés par des particuliers (comprenant des entreprises évoluant dans l'informel) (57%), suivis par des entreprises privées (37%) et les entreprises publiques (3%) ainsi que l'administration (2%) (Graphique 15).

Graphique 7 : Dépôts et crédits bruts par catégorie (2018)



Source : BCC, DSB, Rapport annuel 2018

¹⁷⁸ BCC, Rapport Annuel, 2018, p.60

¹⁷⁹ BCC, Rapport annuel 2017, p.59 et BCC, Note de Conjoncture 2019, p. 11.

¹⁸⁰ BCC, Rapport annuel, 2018, p.53; à noter que selon les données de la Banque mondiale le crédit domestique au secteur privé en Afrique subsaharienne se situe à 46% en 2018.

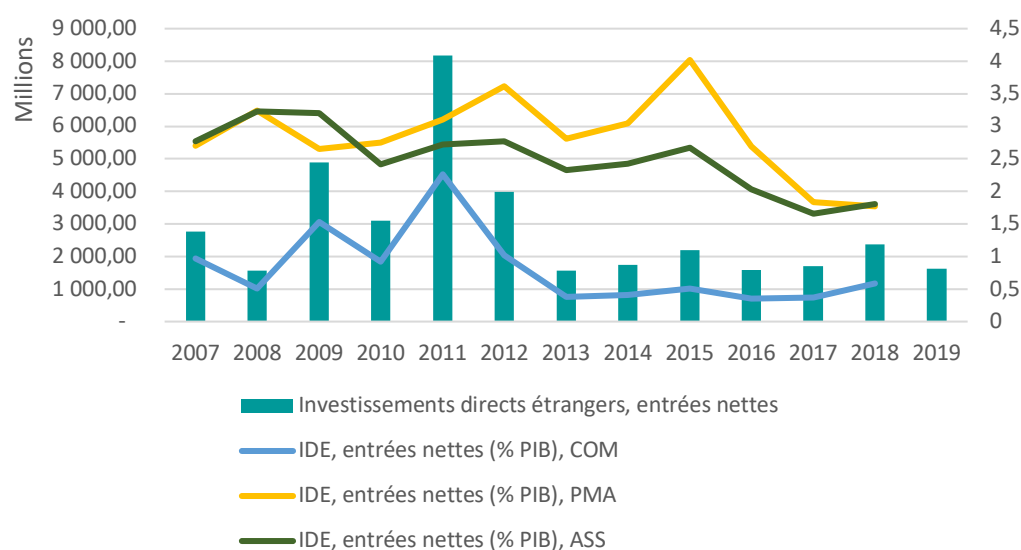
¹⁸¹ Union des Meck, Rapport annuel 2017, p.53 et BCC, Note de Conjoncture Année 2019, p. 11.

8.6 LE FINANCEMENT PRIVE INTERNATIONAL

8.6.1 DES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS INSUFFISANTS EN QUANTITÉ ET EN QUALITÉ

Malgré le fort potentiel des îles comoriennes, les investissements directs étrangers (IDE) sont très faibles, stagnants entre 1,6 à 2,8 milliards de KMF depuis 2013 (3,6 à 7 millions US\$) (Graphique 16)¹⁸². Des sommes largement inférieures aux IDE reçus par d'autres États insulaires à taille similaire, tels que Maurice (372 millions US\$), Seychelles (120 millions US\$)¹⁸³. Le taux des IDE par rapport au PIB reste également largement inférieur à la moyenne des autres pays de l'Afrique subsaharienne et des pays moins avancés¹⁸⁴.

Graphique 8 : Les IDE, entrées nettes en millions KMF et % du PIB



Source : BCC ; World Development Indicators

Les IDE récents aux Comores ont notamment ciblé le secteur hôtelier (Retaj Hotels et Golden Tulip), le secteur portuaire (investissement de la société émirati Gulf Com jusqu'en 2016) et celui de la téléphonie mobile avec la deuxième licence de téléphonie mobile obtenue par l'opérateur malgache, Telma¹⁸⁵. En revanche, peu d'investissements ont été adressés aux secteurs de l'agriculture, de l'agri-transformation (vanille, ylang-ylang, clous de girofle) ou encore des pêcheries, bien que le Gouvernement les ait identifiés comme prioritaires en vue de leur avantage comparatif. Pour augmenter le volume des IDE, des réformes structurelles visant à améliorer l'environnement des affaires s'avèrent être indispensables.

¹⁸² BCC, Rapports annuels 2009 – 2017.

¹⁸³ UNCTAD STAT, Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, Consulté le 19 juin 2020

¹⁸⁴ Banque mondiale, World Development indicators, 2018.

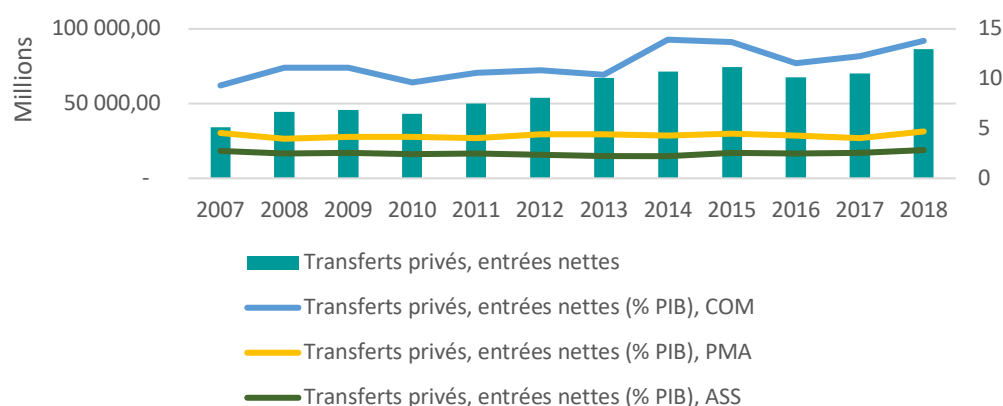
¹⁸⁵ Banque Africaine de Développement, Appui à l'Agence de Promotion des Investissements – Projet Pilote, Document détaillé de projet, Septembre 2017, p.4

8.6.2 TRANSFERTS DE FONDOS DE LA DIASPORA

De loin la source la plus importante pour limiter le déficit du compte courant extérieur, le potentiel des transferts de la diaspora mérite d'être mieux orientés au service de la transformation structurelle prévue par le PCE 2030.

En provenance presque exclusive de la diaspora établie en France, ces fonds représentaient environ 13% du PIB entre 2014 - 2018. Ces fonds constituent environ 20% des revenus des ménages et sont principalement dirigés vers toutes les couches sociales de la population, notamment ceux qui sont au chômage. La large concentration des bénéficiaires en Grande Comore (environ 84%) a toutefois contribué à creuser les inégalités entre îles et ménages ¹⁸⁶.

Graphique 9 : Transferts de la diaspora en millions KMF et % du PIB



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

En hausse continue au cours de ces dernières années, ces flux semblent pour l'instant même se maintenir malgré le choc induit par la COVID-19. En fait, pour le premier trimestre 2020, la BCC enregistre une hausse de 26% des transferts via les sociétés spécialisées par rapport à la même période en 2019, malgré les prévisions pessimistes au niveau mondial ¹⁸⁷. Toutefois, il est estimé qu'une baisse des envois de fonds par la suite est probable ¹⁸⁸.

En termes absolus, les transferts se sont élevés à 70 milliards de KMF en 2017 et à 86,5 milliards de KMF en 2018 (Graphique 17). Ils sont capturés à travers les statistiques des sociétés de transferts d'argent et les statistiques sur l'achat de devises par le système bancaire. Au vu de la partie importante d'argent qui arrive par des voies informelles (voyageurs apportant des espèces) il est pourtant probable que ces chiffres soient encore sous-estimés. ¹⁸⁹

Si la liberté totale des transferts de devises a permis de couvrir le grand déficit commercial auquel l'économie comorienne est confrontée, les transferts sont pour la grande majorité destinés à la consommation (ex. Grand mariage, les soins de santé et l'éducation). Seule une infime partie est utilisée pour financer des infrastructures de base (dispensaires, écoles, etc.) et des petites activités informelles. De même, ces fonds ne sont pas canalisés vers des

¹⁸⁶ Banque Mondiale, Systematic Country Diagnostic (op.cit.), 2018, p.56 et 64.

¹⁸⁷ Banque mondiale, [Press release: World Bank predicts sharpest decline of remittances in recent history](#), Avril 2020 et CNUCED, [World Investment report 2020](#), juin 2020 [Consulté le 20 juin 2020].

¹⁸⁸ Banque Centrale des Comores, [Bulletin trimestriel N°26, 1^{er} trimestre 2020](#), May 2020.

¹⁸⁹ Ibid., p.161

investissements publics. Une mobilisation qui dépendra étroitement du rétablissement de la confiance de la diaspora dans les secteurs public, judiciaire et le système financier du pays.

8.7 FLUX FINANCIERS ILLICITES

Les flux financiers illicites (FFI), soit des ressources financières qui quittent un pays indûment à travers des activités criminelles, de corruption ou en lien avec des activités commerciales. Ils représentent un important manque à gagner au niveau des finances publiques, surtout dans les pays fortement dépendants du commerce international comme l'Union des Comores. En effet, les activités de fausse facturation, de fraude et d'évasion fiscale sont difficiles à capter. A cela s'ajoute, le problème de la sous-estimation régulière des statistiques douanières¹⁹⁰.

Si certains cas notoires, comme la surcharge des états financiers par la société émiratie *Gulf Com* ont attiré l'attention des autorités¹⁹¹, les statistiques liées aux flux illicites qui quittent le continent africain restent encore cruellement sous-estimées. Plusieurs institutions s'engagent dans le domaine, mais il n'existe à ce jour ni d'instance internationale avec un mandat bien établi pour y mettre fin, ni des statistiques officielles et comparables au niveau des pays. Les données publiées par l'ONG *Global Financial Integrity (GFI)* sont celles qui sont le plus souvent citées dans le domaine (voir Encadré 10).

Ce phénomène est étroitement lié aux phénomènes décrits ci-dessus des manques à gagner au niveau du grand nombre de contribuables non enregistrés aux Comores et le niveau relativement élevé d'exonérations fiscales et douanières dont la complexité peut faciliter la fraude. Ainsi, le recouvrement des recettes internes perdues par l'évasion fiscale à l'intérieur du pays et des efforts continus pour maîtriser les exonérations douanières et fiscales accordées aux grandes entreprises, semblent donc représenter des pistes importantes pour réaliser les ambitions budgétaires de l'Union des Comores.

¹⁹⁰ BCC, rapport annuel, 2017, p.37

¹⁹¹ L'Express, [Comores-Infrastructures portuaires : la société Gulf Com remerciée](#), août 2011, [Consulté le 20 juin 2020].

Daniel Mikayoulou <daniel.mikayoulou@gmail.com> Encadré 4 : 10 milliards de KMF/année d'écarts de facturation aux Comores entre 2008 – 2017 selon GFI

L'ONG *Global Financial Integrity* base ses [analyses des fausses facturations](#) au niveau du commerce international sur les inadéquations et écarts de valeurs identifiés dans la base de données COMTRADE des Nations Unies. Des écarts à hauteur de plus de 8,7 mil milliards d'US\$, dont 27,2 milliards d'US\$ en Afrique subsaharienne, ont ainsi été identifiés au titre de mauvaises facturations dans le commerce international entre 2008 -2017.

Selon une [analyse de l'Institut Brookings](#) sur la base de ces données, l'Union des Comores se situe parmi les 10 plus grands émetteurs de FFI en Afrique subsaharienne quand il s'agit du volume des flux par rapport au commerce total (23,8% entre 1980 – 2018).

Les fausses facturations concernent notamment :

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