

## **CHAPITRE III**

### **L'ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE AUX COMORES**

#### **(A COMPLÉTER)**

---

Les politiques économiques ont des impacts majeurs sur la pauvreté. Elle affectent directement les conditions dans lesquelles s'opèrent les choix des entreprises et des ménages en termes d'allocation de leurs ressources, de création de valeur ajoutée et de distribution des revenus dans les activités de production, de transformation, de commercialisation et de consommation de biens et de services. Au niveau agrégé, elles affectent les grands équilibres macroéconomiques et le taux de croissance économique. Le gouvernement est convaincu qu'un environnement macroéconomique stable est une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté car il affecte directement la performance des entreprises, le niveau de vie des individus et donc, la croissance économique et la distribution des revenus.

Les objectifs macroéconomiques du gouvernement dans le cadre de la SCRP concernent principalement le respect des grands équilibres économiques, en particulier au niveau du budget de l'État et de la balance des paiements, et l'obtention d'une croissance économique forte et durable. Les politiques économiques concernées sont les politiques budgétaires et fiscales, la politique monétaire, la politique de taux de change et le cadre institutionnel (institutions politiques, système judiciaire, etc.).

Ce chapitre est divisé en trois sections. La première présente l'évolution au cours des dernières années des principaux indicateurs macroéconomiques aux Comores. La seconde analyse les principales politiques mises en œuvre par le gouvernement au cours des cinq dernières années et donne des orientations en matière de politiques macroéconomiques. Enfin, la dernière section présente le cadre macroéconomique sur les trois prochaines années et les perspectives d'ici 2015.

### **3.1 ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES**

La crise économique actuelle aux Comores tire son origine du ralentissement de la croissance au milieu des années 80, puis de la quasi-stagnation à partir du milieu des années 90. Des déséquilibres structurels internes conjugués à des causes externes sont à l'origine de ce ralentissement : stagnation de la production agricole et fortes fluctuations des prix à l'exportation, faiblesse du secteur productif privé et absence de transformation des produits primaires, important déficit budgétaire et extérieur freinant l'investissement, baisse de la productivité et des rendements sur les investissements, etc.

Le tableau 3.1 illustre l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques et fait apparaître la persistance de certains déséquilibres intérieurs et extérieurs. Les dix dernières années sont marquées par la décélération de la croissance, atteignant -5,4% en 1991, pour se redresser légèrement au milieu de la décennie, puis tendre vers un niveau légèrement négatif en 2000. Une reprise semble s'être amorcée en 2001 avec le retour d'une croissance positive 2%. A partir de 1999 le revenu par habitant chute significativement en dépit de la croissance des investissements.

L'inflation qui s'est accrue de manière importante en 1994 (25%) suite à la dévaluation du Franc comorien a diminué depuis pour s'établir dans la moyenne de la zone franc, autour de 3,5% l'an, voire parfois en dessous. L'inflation a sensiblement repris en 2001 et la prévision pour 2002 est de 6%.

Les termes de l'échange ont continué à se détériorer au cours de cette période. Par contre, une amélioration sensible a été enregistrée en 2000 et 2001, à la faveur d'une hausse des cours mondiaux des principaux produits d'exportation. Les importations ont continué leur progression, traduisant ainsi, la faiblesse de l'offre domestique et l'absence de politique de substitution. En même temps, l'aide publique au développement (APD) est passée au cours de la période de 64 millions de dollars à 16 millions contribuant significativement à la contraction de l'activité économique. La reprise des projets sous financement Banque Mondiale, à partir de 2000, a permis d'atténuer la décroissance et même, de relancer modestement la croissance économique. Par contre, la dette, qui dépasse de loin la valeur du PIB, pèse lourdement sur la finances publiques et constitue une entrave majeure à la relance du secteur privé et l'accroissement de l'investissement étranger.

Tableau 3.1: Synthèse des agrégats macroéconomiques, 1991-2001

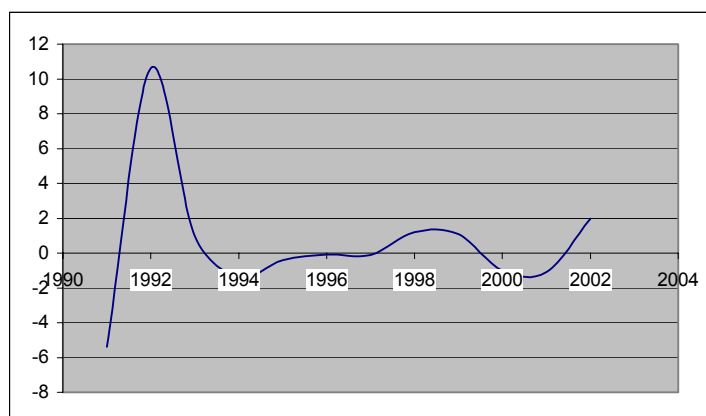
Indicateurs	Années							
	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux de croissance du PIB réel (%)	-5,4	3,6	-4,1	-1	4	0,9	-1,1	2
PIB courant par habitant (FC)	155 925	174 990	163 343	157 500	157 502	133 938	134 689	134 524
Inflation (%)		3,9	1,9	3,5	1,8	1,1	0,8	4
Solde budgétaire	3 111	-3 412	-6 933	-4 985	-6 320	-1 017	-2 398	
Investissement intérieur brut (% du PIB)	19,7	17,6				14,6	24,0	
Croissance des exportations, en volume (%)								
Balance commerciale en millions FC	-9 157	-19 175	-11 113	-23 640	-19 610	-20 719	-16 794	
Compte courant (en millions FC)	-2 513	-7 096	-6 501	-5 188	-2 344	-2 889	-660	
Termes de l'échange	105	44	24	29	41	66		
Dette extérieure (en millions de US \$)	131,0	190,8			228,9	261,4	211	
Service de la dette (en millions US \$)	1					3	1	

Sources: Rapports annuels de la Banque Centrale des Comores/PNUD/Commissariat Général au Plan, Rapport 2001,

BAD/Banque Mondiale.

Le graphique 3.1 illustre l'ampleur de la décélération de la croissance à partir de 1992. Cette chute brutale qui confirme la tendance observée dès le milieu des années 80 a été un puissant facteur dans le processus de paupérisation de la population.

Graphique 3.1 : Évolution de la croissance en termes réels, entre 1991 et 2002



Source: Direction de la Statistique – Commissariat Général au Plan

### 3.2. Situation du commerce extérieur

Le commerce extérieur est marqué par un manque de diversité de la base productive (Tableaux 3.2 et 3.3, Annexe 1). Elle repose essentiellement sur trois produits bruts et semi-fini d'origine agricole : la vanille, l'essence d'ylang et le girofle. Ces trois produits représentent la quasi totalité des exportations. Le quatrième produit d'exportation, le coprah, s'est considérablement

contracté. Le vieillissement de la cocoteraie combiné à la chute des prix mondiaux du coprah justifient le recul de ce produit.

Les prix pratiqués par Madagascar et l'Indonésie sur la vanille ont sérieusement affecté les exportations de ce produit. A titre d'exemple, la valeur des exportations s'élevait à 4,7 milliards FC en 1993. Elle a chuté de 42% en 1994 et ne représentait que 1 milliard FC en 1997.

Les produits d'exportation des Comores connaissent des cours favorables depuis 1999. Il s'agit notamment de la baisse de l'offre mondiale de vanille et de girofle liée aux calamités qui se sont produites dans les principaux pays exportateurs. Ainsi, les trois principaux produits d'exportation ont connu une augmentation en valeur, portant le total des ventes à plus de 6,3 milliards FC en 2000 contre 4,2 milliards FC en 1999. Cette évolution favorable résulte également du redressement des cours mondiaux et de l'appréciation du dollar américain par rapport aux FC.

Les exportations de vanille se sont accrues de 69% en valeur malgré une contraction de 35% des quantités exportées. Les transactions se sont réalisées au prix moyen légèrement supérieur à 48 \$/kg en 2000 contre 22 \$ l'année précédente. Le redressement conjoncturel des cours a permis d'atteindre en 2001, un prix moyen de 110 \$/kg. Le niveau encore assez bas de l'offre mondiale permet d'être optimiste quant aux prix mondiaux au moins pour les deux ou trois prochaines années.

Les exportations de girofle ont continué à s'accroître aussi bien en quantité qu'en valeur en 1999-2000 (+71%) répondant ainsi au redressement des cours. Alors que le girofle était rémunéré à 100-150 FC/kg au producteur en 1998, son prix moyen unitaire est passé à 1129 FC/kg en 1999 puis à 1 239 FC/kg en 2000.

Les exportations d'essence d'ylang-ylang ont également bénéficié de cours favorables sur le marché mondial grâce aux effets positifs conjugués du cours du dollar et du redressement des prix moyens nominaux des différentes qualités d'essence.

Ces données traduisent bien la grande fragilité du commerce extérieur des Comores. C'est-à-dire une très grande sensibilité aux fluctuations des prix sur les marchés qui ont été fort erratiques au cours des dernières années et sur lesquels, l'Etat et les intervenants dans la filière n'ont aucune influence.

La faible compétitivité des produits d'exportation par rapport à la concurrence internationale accentue cette fragilité. La dévaluation de 1994 ne l'a malheureusement pas rétabli. Au contraire,

les exportations de vanille ont chuté de 42% la même année, ainsi que les autres produits d'exportation au cours de la période 1993 à 1997. Les importations ont continué de progresser traduisant la faiblesse de l'offre locale et sa rigidité à l'égard des changements de prix sur les marchés. Or, la dévaluation devait contribuer à relancer la production locale.

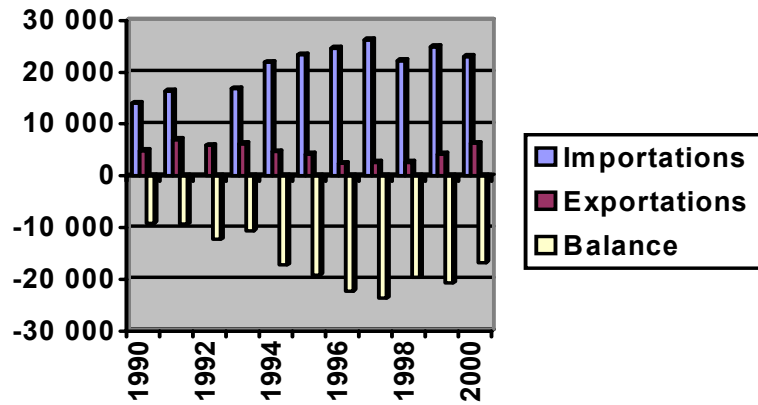
Les importations ont atteint plus de 26 milliards FC en 1997 contre 24 milliards FC en 1996, soit une augmentation de 6,5%. Cette situation s'inscrit dans une tendance qui remonte à 1994. Elles restent largement dominées par les produits alimentaires, les produits pétroliers et les biens de consommation durables, notamment les matériaux de construction.

La répartition par région géographique des importations place l'Union européenne en tête, avec 39% des importations dont 32% en provenance de la France. La réduction des importations en provenance de l'Union Européenne, principalement de la France, a profité aux Émirats Arabes Unis qui se place maintenant en deuxième position avec 19% des importations totales. Le Pakistan arrive en troisième position, étant le principal exportateur de riz aux Comores. Enfin, le Kenya arrive en quatrième position avec 9% des importations, constituées essentiellement par le ciment.

L'évolution du taux de couverture des importations par les exportations entre 1960 et 1999 est présentée au Tableau 3.4 (Annexe 1). Le taux de couverture passe de 70% durant la période 1960-1975 à 54% au cours de la période 1995-1999, marquant une détérioration de la situation entre les deux périodes. Cette dégradation de la position extérieure se traduit par un déficit persistant de la balance commerciale.

Le graphique 3.2 illustre la forte progression des importations de 1991 à 1999. Au cours de cette période, le déficit explose littéralement, passant de 10 milliards FC en 1990 à plus du double en 1999. La hausse des prix des produits de rente à partir de 2000 explique l'amélioration de la balance commerciale.

Graphique 3.2 : Évolution du commerce extérieur (millions de FC) de 1990 à 2000



Source : Rapport 2000, Banque Centrale des Comores

### 3.3. La balance des paiements

La détérioration de la balance des paiements s'est accrue ces dernières années en raison de l'accroissement du déficit commercial et de la baisse relative de l'Aide Publique au Développement. Alors qu'en 1993 la balance commerciale affichait un solde positif (1147 millions FC), grâce à l'aide publique au développement qui avait atteint 14 milliards FC, l'année 1994 a été marquée par une forte dégradation de la situation. En effet, les importations ont littéralement doublé alors que les exportations accusaient une chute de 47%, entraînant une position négative de la balance globale, et ce, malgré le même niveau d'aide publique qu'en 1993. On note une baisse tendancielle de l'APD : de 64 millions de dollars dans les meilleures années, elle passe à 16 millions de dollars en 2000. En 1996, l'APD avait chuté de 39% par rapport à 1994.

Le tableau 3.5 (Annexe 1) révèle le déficit structurel de la balance des paiements des Comores, même si elle enregistre un exceptionnel excédent en 2000. Ce déficit structurel place les Comores dans une position de dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Le pays reste tributaire de l'aide publique au développement, d'un secteur d'exportation peu diversifié et très vulnérable aux fluctuations des cours mondiaux, et des transferts privés en provenance de la diaspora comorienne vivant en France. Les transferts privés de la diaspora sont estimés bon an mal an à plus de 10 milliards FC.

### 3.4. Situation de l'endettement externe et interne

La dette extérieure des Comores est estimée à 211 millions de dollars par la Banque Mondiale. Elle a évolué passablement au cours des deux dernières décennies : le total de la dette à recouvrer et déboursée est passé de 44 millions \$ en 1980 à 185 millions en 1990, pour atteindre 211 millions \$ en 2000 (Tableau 3.6, Annexe 1).

Le service de la dette vis-à-vis de la Banque Mondiale est passé de 1 million \$ en 1990 à 3 millions \$ en 1999. Le règlement des arriérés ont permis la reprise des projets de la Banque à partir de 2001. Le service de la dette était de 1 million de dollars en 2000, contre 2,3 millions \$ en 1999. Le service de la dette rapporté au PIB se situait à 4,1% durant la décennie 80 pour s'établir à 6,2% en moyenne entre 1995 et 1999.

L'encours de la dette rapporté au PIB était de 37,3% entre 1976 et 1980. Il est passé à 81,5% entre 1990 et 1995.

La situation de la dette intérieure est plus problématique. Elle atteindrait plus de 4 milliards FC, excluant les arriérés de salaires des agents de l'Etat. Un audit a été demandé afin d'arrêter un montant définitif de la dette intérieure. L'audit n'a pas été complété et s'est arrêté à un montant d'environ 1,9 milliards FC. Dans le cadre de l'effort d'assainissement des finances publiques, il appartient aux autorités de reprendre le travail d'audit afin d'arrêter un montant définitif de la dette intérieure.

### **3.5. L'épargne**

L'épargne nationale reste faible malgré les efforts fait pour accroître la mobilisation de l'épargne par les réseaux mutualistes d'épargne et de crédit et la caisse d'épargne de la Poste. La principale banque commerciale du pays, la Banque pour l'Industrie et le Commerce (BIC) canalise le gros de l'épargne quoi qu'en léger recul. Elle représente environ 77% de l'épargne total en 2000. L'épargne a atteint 12,4 milliards FC en 2000 en légère progression. Les dépôts à vue représentent environ 40% des ressources. La BIC détenait 72% du marché du crédit en 2000.

La Banque de Développement des Comores (BDC), spécialisée dans les crédits à long et moyen termes ne mobilise pas d'épargne. En plus de ses fonds propres, l'établissement bénéficie de refinancements concessionnels des bailleurs (la Banque Mondiale, la BEI et l'AFD). La BDC a interrompu l'octroi de crédits depuis 1997, à la suite d'un cumul important de créances douteuses. Le niveau des impayés (565 millions FC) et l'effondrement des fonds propres expliquent le recul du positionnement de la BDC dans la mobilisation de ressources et l'octroi de prêts. Les principaux partenaires ont exigé le redressement de la situation financière de

l'établissement, comme condition à une reprise des financements. Cette détérioration de la situation justifie pour une large part, son recul. Il reste que la trésorerie s'est améliorée depuis. Une reprise de l'activité est prévue d'ici la fin de l'année 2002, avec un prêt de la Banque Mondiale au taux du marché (7%).

La Caisse Nationale d'Epargne (CNE) a regagné le confiance des épargnants. Cela s'est traduit par une augmentation des dépôts, passant de 700 millions FC en 1999 à plus de 800 millions FC en 2000. L'épargne drainée par la CNE représente 5% de l'épargne totale.

Les réseaux d'épargne et de crédit poursuivent leur développement. Le nombre d'adhérents a considérablement augmenté, passant de 11 190 membres en 1998 à 17 600 membres en 2000. L'encours des deux principaux réseaux, SANDUK et MECK a atteint 1,5 milliards FC en 2000. Les crédits accordés aux épargnants se sont établis à 800 millions FC la même année. Les deux structures accaparent respectivement 9% et 7% du marché.

Au total, l'épargne nationale rapportée au PIB s'établit à 13,7 % en 2000.

### **3.6. L'investissement**

L'investissement avait atteint un niveau appréciable pendant la période 1979-1985 à 33,2% du PIB. La première moitié de la décennie 80 a été marquée par une forte croissance économique de 10% l'an. La baisse de l'investissement qui a suivi explique l'essoufflement de la croissance à partir de 1986. Le taux d'investissement passe de 28,3% en 1985 à environ 12% en 1989. Cette chute brutale accentue la décélération de la croissance et entraîne une contraction de l'activité dans le secteur du BTP, de l'ordre de -23,4% par an. Ainsi, la BTP part dans le PIB est passée de 9,5% en 1985 à 3 % en 1989. Cette chute a été compensée par l'augmentation de la production agricole, à raison de 4,4% l'an durant la période. Malgré cette relative bonne performance, l'investissement continue à se contracter par la suite pour se situer à 14,6% du PIB en 1999.

Les performances décevantes de l'économie s'expliquent en bonne partie par la chute de l'investissement. A cela s'ajoute la trop faible productivité des investissements. Une analyse de sensibilité de la croissance à l'investissement en 2000 montre qu'une variation de 1% de l'investissement induit une croissance économique de moins de 0,2%. Cette faible réponse s'explique par le fait que les investissements effectués se sont concentrés dans des secteurs peu productifs (cultures d'exportation sur des marchés saturés, et peu élastiques, prédominance dans le secteur commercial, insuffisance du secteur industriel).

### **3.7. L'Aide Publique au Développement**

L'aide publique au développement s'est considérablement contractée au cours des années 80 (Tableau 3.7, Annexe 1). Cela s'explique pour une large part, par la détérioration du climat politique et la performance économique décevante. En effet, la croissance économique des Comores est particulièrement sensible au volume de l'APD. Elle est passée de 64 millions de dollars à moins de 16 millions en 2000.

### **3.8. Évolution des politiques économiques**

L'évolution des politiques économiques aux Comores reste marqué par l'instabilité du cadre macroéconomique et des finances publiques avec des déficits publics difficilement compressibles. Les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel ont tous connu des échecs. Il en est de même de l'ajustement monétaire intervenu en 1994, avec la dévaluation du franc comorien. Cette dévaluation n'a pas amélioré la compétitivité des principaux produits d'exportation.

L'appartenance à la zone franc permet le maintien de l'inflation à un niveau comparable à celui des pays d'Afrique de l'ouest (3,5%). L'accord de convergence signé en 1999 par les partenaires de la zone vise à renforcer la coordination des politiques macroéconomiques, faisant en sorte de les rendre plus convergentes. Ce nouvel accord constitue la suite logique de l'amarrage des monnaies de la zone franc à l'euro.

Les Comores croulent sous le poids de la dette qui dépasse de loin la valeur du PIB et représente 110% de la valeur des exportations. Le stock d'arriérés demeure important, traduisant les difficultés à honorer la dette. Cette situation fait qu'il serait souhaitable que le pays puisse bénéficier d'une forte réduction du stock de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE, dont sont éligibles les Comores depuis avril 2001.

Le processus de désengagement de l'Etat du secteur productif a été ralenti pendant quelques années, mais enregistre un regain d'intérêt. Les réformes structurelles demeurent une exigence, surtout dans le cadre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

#### **3.8.1. Politiques fiscales**

Les politiques fiscales aux Comores sont marquées par cinq grandes périodes :

- En 1995, le barème de l'IGR a été ramené à cinq taux compris entre 5 et 30%. Le système d'exonérations personnelles, fondé sur la dimension de la famille a été simplifié et remplacé par un abattement forfaitaire de 30%. Chaque contribuable peut se prévaloir, indépendamment de sa situation familiale
- En 1997, la taxe sur le chiffre d'affaire(TCA) à laquelle les ventes intérieures étaient assujetties autour de quatre taux allant de 2 à 15%, a été remplacée par la taxe générale sur les ventes (TGV) au taux unique de 7%. Cette taxe s'appliquait aux importations de marchandises à des fins de consommation personnelle et dans le cadre du régime C.101. Un acompte sur les divers impôts intérieurs (ASDI) au taux unique de 3% a été créé au stade de l'importation. Il n'était remboursable, mais pouvait faire l'objet d'un crédit à valoir, dans l'ordre, sur l'IBD, la TGV ou la TUP, sinon d'un report.

Le pays dispose d'un code des investissements, adopté en 1995, qui offre des avantages fiscaux modérés. Il reste que le pays ne dispose pas des moyens nécessaires pour exercer le nécessaire contrôle technique. Le régime des exonérations ne fait pas l'objet d'un suivi rigoureux, tant par les services fiscaux que douaniers.

- En 1998,
  - (i) le double barème de la patente, à l'origine basé sur la nature de l'entreprise, et appliqué à un taux variable à toutes les propriétés bâties, a été ajusté dans le sens d'une limitation du champ d'application du taux variable, aux locaux.
  - (ii) Le taux de la TGV a été porté de 7% à 10%. Des taux modérés de 3% et 5% sont rendus applicables respectivement sur les factures d'eau, et les titres de transport aérien et maritime et sur l'électricité, le téléphone et les activités bancaires.
  - (iii) L'ASDI a été remplacé par un acompte (AIT) sur l'IBD et la TPU, perçu au stade de l'importation au taux de 1%.
  - (iv) Le taux de l'IBD fixé depuis 1994, à 30% pour les entreprises individuelles et à 40% pour les sociétés, a été porté respectivement à 35 et 50% selon un barème du chiffre d'affaires de l'entreprise : entre 20 et 500 millions FC ou dépassant 500 millions FC. Il reste que dans tous les cas cet impôt s'applique à des bénéfices calculés sur une base réelle.
  - (v) La TUP a été notablement modifiée et est rendue applicable sur une base forfaitaire aux entreprises individuelles, dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 20 millions FC. Les nouvelles entreprises individuelles sont obligatoirement taxées au même taux et sur la même base; au cours des deux premières années d'activité. La taxe est par la suite prélevée sur les bénéfices calculés sur une base réelle, au taux de

35%, en fonction du chiffre d'affaires. Toutes les nouvelles sociétés sont taxées, sur une base réelle, au moins au taux de 35% dès le démarrage des activités.

- (vi) La vignette automobile est calculée en fonction de la puissance ainsi que de la date d'immatriculation du véhicule.
  - (vii) Les droits d'enregistrement qui faisait l'objet d'une taxe unique de 5%, ont vu le taux ramené à 3%, pour la formation et à 2% pour la prorogation. Dans le même sens, le droit d'enregistrement sur les biens immeubles a été abaissé, passant de 18 à 10% au cours de la période. L'objectif étant de lutter contre la fraude.
- En 2000, le régime normal de la patente applicable aux écoles privées a été modifié pour être assis sur le nombre d'élèves. Le taux de l'AIT, applicable à l'IBD au cordon douanier, a été ajusté dans le sens d'un taux faible, de 1% pour les gros importateurs connus et de 5% pour les importateurs dits occasionnels. La réforme a institué un acompte trimestriel supplémentaire sur l'IBD, prélevé à hauteur d'un tiers de la taxe exigible sur l'exercice précédent.
  - En 2001,
    - (viii) La TGV est devenue la Taxe de Consommation. Elle est assortie d'un taux de 10%, mais reposant sur une assiette plus large, qui va des biens et services importés (sur la base comprenant les droits d'importation) aux achats et ventes à l'intérieur. Une exemption est accordée sur des produits légalement spécifiés ou aux services médicaux. Un crédit est rendu possible sur la base de la production des factures. Une opération non nécessaire dans le cas des importateurs qui ont également le statut de détaillant.
    - (ix) L'AIT a été fixé au taux unique de 1% pour les contribuables disposant d'un numéro d'identification fiscal et au taux de 10% pour les autres.

### **3.8.1.1. Fiscalité directe**

La fiscalité directe consiste en l'Impôt Général sur le Revenu, l'Impôt sur les Bénéfices Diverss, l'Impôt sur les revenus des capitaux mobiliers, l'impôt sur la propriété bâtie et louée, la patente et la taxe professionnelle unique, la taxe de consommation et la vignette automobile. La fiscalité directe concerne essentiellement les impôts et taxes ayant fait l'objet de réforme de 1997 à 2001. Les revenus du domaine qui font partie intégrante concerne les droits de pêche, le revenu du domaine et le droit de visa. Il en est de même pour la taxe sur les nuités hôtelières, les droits d'enregistrement et les taxes fiscaux sur les débits de boisson, les véhicules diesel, et les assurances. La fiscalité directe représente plus ou moins un tiers des recettes totales de l'Etat.

### **3.8.1.2. Fiscalité indirecte**

La fiscalité indirecte repose sur la perception des droits et taxes à l'importation au niveau du cordon douanier. Cette fiscalité indirecte repose sur un régime de taxation à l'importation et à l'exportation qui comprend :

- (i) la taxe unique d'importation (TUI), dont la base de liquidation est la valeur CAF et comporte trois taux de 20%, 30% et 40%;
- (ii) la taxe unique spécifique (TUS), prélevée suivant le poids, le litrage et l'unité
- (iii) la taxe spéciale sur les tabacs et alcools aux taux de 180% pour le tabac et de 200 à 250% pour les alcools ;
- (iv) une redevance informatique à deux taux de 1% et 3% affectée au Fonds d'Équipement des Administrations Financières, calculée sur la base des recettes douanières réalisées.
- (v) la taxe unique sur les produits pétroliers comprenant un taux normal de 230 FC par litre d'essence, un taux réduit de 211 FC par litre d'essence, un taux normal de 115 FC pour le litre de gazoil et un taux réduit de 95 FC par litre de gazoil.
- (vi) la taxe unique sur les importations de riz, à raison de 60 FC par kilogramme de riz ordinaire, et de 100 FC par kilo de riz de luxe.
- (vii) Une taxe au taux unique de 5% calculée sur la valeur FOB s'applique aux exportations des huiles essentielles, de la vanille et du girofle.

L'ensemble de la fiscalité indirecte, représente jusqu'à deux tiers des recettes de l'Etat. Ce qui dénote la forte dépendance de ces dernières vis-à-vis des importations et des exportations. Cette situation contribue au caractère erratique des finances publiques des Comores.

### **3.8.1.3. Revenus fiscaux**

La fiscalité a été marquée par une réforme de la structure et de l'administration des impôts engagée à partir de 1995. Le bilan de l'application de cette réforme est plutôt nuancé. Toutefois, des progrès ont été réalisés et se sont traduits par l'amélioration des recettes directes, à partir de 1998. Le tableau 3.8 à l'Annexe 1 montre une amélioration de 12,7% des recettes fiscales entre 1997 et 1998. Depuis les recettes tournent autour de 2,9 milliards FC.

La fiscalité directe aux Comores demeure complexe et de natures multiples et vise essentiellement à assurer des revenus pour assurer le fonctionnement de l'état (Tableau 3.8, Annexe 1). Les réformes sont exécutées au coup par coup et par réaction à une situation défavorable. Dans une telle situation, l'Etat est pris dans la spirale de l'accroissement des

dépenses et réagit par manipulation des taux, avec toute les limites que cela comporte. Aussi, la fiscalité comme instrument de politique économique et sociale fait défaut.

Une réforme s'impose à travers une révision fondamentale du code des impôts, surtout dans le cadre de l'intégration économique régionale. Une exigence qui pousse à une réduction des pics tarifaires au niveau de la fiscalité de porte pour s'orienter vers une fiscalité directe plus importante.

La fiscalité indirecte contribue pour près des deux tiers des recettes de l'Etat. Rapportée à la valeur des exportations elle exerce une pression fiscale de l'ordre de 70% sur les biens de consommation courante. Elle pèse sur les populations pauvres autant que sur les entreprises (Tableau 3.9, Annexe 1).

L'IBD sur les entreprises individuelles et les sociétés est prélevé depuis 1994 selon deux taux proportionnels, en fonction du chiffre d'affaires et sur une base réelle ou forfaitaire. L'IBD est de 50% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 500 millions FC et de 35% pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 20 et 500 millions FC. La taxe professionnelle unique (TUP), créée en 1994 s'applique aux petits commerçants dont le chiffre d'affaire est inférieur à 20 millions. L'imposition sur le chiffre d'affaires se fait sur une base forfaitaire.

L'examen révèle que l'IBD et la TUP représentent respectivement 71% et moins de 1% des impôts perçus. La ventilation et les montants recouverts ne sont pas disponibles. Il est important de souligner que 90% des impôts sont acquittés par cinq sociétés parapubliques. Le reste, soit 10% environ, provient des commerçants du secteur formel et informel.

### **3.8.2. Politique budgétaire**

Le gouvernement a poursuivi au cours des années 90 une politique budgétaire expansive qui a contribué à creuser le déficit. Depuis 1999, la politique budgétaire est plus restrictive et un effort est fait pour améliorer la maîtrise des dépenses publiques et réduire le déficit. Ces efforts de réduction des dépenses ont permis de dégager des ressources pour régler des arriérés de la dette vis-à-vis de certains partenaires. Un programme de référence pour assainir les dépenses publiques a été mis en place pour l'exercice 2002.

#### **3.8.2.1. Répartition des dépenses publiques par secteur**

### **Le budget total était de .....FC en 2000 (à compléter)**

Au niveau de l'allocation du budget, l'éducation et la santé reçoivent un peu plus du tiers du budget. Au milieu des années 90, l'éducation recevait environ 20% du budget, soit environ 4% du PIB, alors que celle de la santé était de 9%, soit l'équivalent de 2% du PIB.

La répartition des dépenses publiques indique que l'essentiel des dépenses publiques vont au fonctionnement de l'administration et au paiement du service de la dette. Les dépenses de la superstructure politique sont élevées même si des efforts ont été faits pour les réduire.

#### **3.8.2.2. Répartition de l'aide publique au développement par secteur**

La répartition de l'APD par secteur révèle une concentration dans les secteurs sociaux que sont l'éducation, la santé et le développement social (Tableau 3.10, Annexe 1). Les secteurs économiques bénéficient également d'un certain soutien, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, des transports, de l'énergie et des télécommunications. L'appui à la gestion de l'économie vient en troisième position dans l'allocation de l'APD.

Globalement, l'APD a chuté significativement au cours des dernières années. On note des reculs importants de la part allant à l'enseignement primaire : plus de 3 millions de dollars en 1996 contre moins de 180 000 de dollars en 1999. Les autres secteurs de l'enseignement, technique et supérieur, accusent le même recul.

Le secteur de la santé voit également son volume d'aide baisser de façon drastique : deux tiers en quatre ans. Le recul se situe au niveau des soins de santé primaire dont le budget d'aide est passé de 2,6 millions \$ en 1996 à seulement 357 000 \$ en 1999. Les programmes de planification familiale ont connus une baisse de l'ordre de 97% de leur allocation entre 1996 et 1999. Les hôpitaux et les dispensaires ont suivi la tendance générale avec une baisse de 44% entre 1996 et 1999. Le secteur de la production accuse un recul plus faible de l'ordre de 5%. Les transports et l'industrie n'y échappent pas. Par contre, les communications enregistrent une croissance, passant de 897 milliers \$ à un peu plus de 1 millions \$ au cours de la période. Enfin, le secteur de l'énergie a vu son budget d'aide passer de plus de 3 millions \$ en 1999 à moins de 1,2 millions \$ en 1996.

### **3.9. Politiques monétaire et de change**

L'appartenance des Comores à la zone franc avec la discipline que cela implique, assure une maîtrise de la création monétaire par la Banque Centrale et impose à l'Etat le seul recours au mécanisme des avances statutaires de la Banque Centrale.

Le franc comorien s'est dépréciée de 11% face au dollar en 2000 selon les estimations de la BAD. La création monétaire (M2) reste modéré : 12,7 % entre 1980-1990, période de forte expansion économique et 2,7 % entre 1991 et 2000, marquant ainsi la décélération de la croissance économique observée sur la période (BAD, 2001). En 2000, la masse monétaire a cru de 4 % contre 18,5 en 1999, performance correspondant à une contrepartie en monnaie locale d'un niveau record de transfert de la communauté comorienne émigrée en France (Tableau 3.11, Annexe 1).

Le principe de la convertibilité préserve le pays d'une politique monétaire hasardeuse et mal inspirée, qui pourrait avoir des effets sur les revenus et le pouvoir d'achat des couches les plus pauvres. Les données indiquent que la baisse du revenu par habitant, en termes réels, au cours de la dernière décennie ne résulte pas de tensions monétaires, mise à part la dévaluation de 1994, mais d'une décroissance économique qui a contribué à éroder les revenus des ménages.

### **3.10. Orientations en matière de politiques économiques pour la lutte contre la pauvreté**

Les performances économiques de la dernière décennie suggèrent que des efforts doivent être faits autant sur le plan du développement humain que sur le plan du développement économique. Les secteurs productifs à forte concentration de pauvres et à forte intensité de main d'oeuvre, aussi bien en milieu rural qu'urbain doivent être privilégiés. Cela suppose une stratégie orientée vers la relance de la croissance, basée sur le choix de priorités d'investissement à haut rendement et ayant des effets directs sur l'emploi et les revenus.

En matière de politiques fiscales, il est fondamental d'opérer des réformes qui permettront d'élargir l'assiette fiscale. Cette orientation permettra de réduire la pression fiscale exercée sur les biens de consommation courante importés et la trésorerie des entreprises du formel. Les réformes récentes qui ont permis d'instaurer un mécanisme partiel de crédit d'impôt doivent être poursuivies et tendre vers le remplacement des droits d'importation par des taxes internes à la consommation. Il s'agit par exemple d'instaurer le régime de TVA et de toucher des revenus intérieurs qui échappent encore à la fiscalité.

Du point de vue de la politique fiscale externe, c'est-à-dire de l'impôt sur le commerce international, le système actuel des droits et taxes à l'importation comme à l'exportation, qui joue

un rôle prépondérant dans les recettes du budget de l'Etat, a atteint un niveau compromettant la croissance et l'investissement. Une révision de la politique tarifaire doit se faire en intégrant autant la contrainte interne de besoin de recettes qu'externe, notamment les dimensions de l'intégration régionale et des règles du commerce multilatéral. Il s'agit en particulier de tendre vers la suppression des pics tarifaires et vers une plus grande harmonisation de la politique tarifaire avec les pays de la sous-région. La suppression de la taxe à l'exportation sera sérieusement envisagée en la remplaçant par une TVA. Cette nouvelle taxe intérieure pourrait être perçue au niveau de l'exportateur. La suppression des taxes à l'exportation des produits de rente contribuera à améliorer la compétitivité des produits comoriens.

En matière de politiques budgétaires, l'examen de l'évolution des opérations budgétaires de l'Etat sur la période 1994-2000 révèle une position budgétaire fragile et peu viable à moyen et long terme. La situation exige une amélioration des recettes à très court terme, tout en visant le moyen et long terme, et une réallocation des dépenses publiques en faveur du développement économique et des plus démunis.

Même si la politique budgétaire est moins laxiste depuis 1999, il est de première importance de réduire le déficit budgétaire chronique qui caractérise les finances publiques. L'amélioration des recettes est possible puisque entre 1994 et 2000, il a été enregistré des augmentations de 24% représentant 6% du PIB. La seule année 2001 a enregistré un accroissement de 26% des recettes et les prévisions pour 2002 tablent sur une hausse de 28%.

Cet effort dans la mobilisation des recettes exige en contre-partie une allocation plus efficace des ressources budgétaires dans le cadre de la SCRP. Un cadre de dépenses à moyen terme doit être mis en place pour assurer un lien plus direct entre les résultats attendus des programmes prioritaires et les ressources budgétaires allouées.

En matière d'effectifs de la fonction publique dont le paiement absorbe l'essentiel des recettes publiques, des réformes importantes restent à faire malgré les efforts déjà faits. Les effectifs de la fonction publique sont passés de 2269 en 1970 à plus de 8500 agents en 1998. Depuis 1999, la réforme a permis de réduire et de stabiliser les effectifs à 6256 en 2000. Le nouveau cadre de la décentralisation exige une gestion efficace et des coûts de fonctionnement de l'administration maîtrisés. L'administration décentralisée devra être efficace, plus transparente et répondre aux objectifs fixés par la SCRP. Cela suppose d'avoir moins d'agents, plus motivés et mieux rémunérés. La nouvelle administration publique doit permettre aux agents de l'Etat d'avoir un plan de carrière basé sur un système de notation, mais également prévoir des procédures de sanctions rapides.

En matière de politiques monétaire et de change, la ligne de conduite demeure la maîtrise de la création monétaire. Sur une base 100 (1971) l'indice du taux de change effectif réel se situait à 125 au milieu des années 80 ce qui correspond à une surévaluation. En 1994, les estimations du FMI établissent la surévaluation des monnaies de la zone franc à 39%. Cette situation avait justifié la dévaluation de 1994. L'ajustement n'a pas contribué à améliorer la compétitivité des exportations comoriennes, de par les faiblesses structurelles, ni à relancer la production intérieure en raison de la rigidité de l'offre locale. Selon les estimations de la BAD (2001), le franc comorien s'est déprécié de 11% en 2000, suite à la perte de valeur des monnaies de la zone franc, face au dollar. La rigidité de l'économie comorienne à un ajustement monétaire plaide pour la non-dévaluation du FC. Elle ne contribuerait pas à améliorer la position extérieure du pays.

### **3.11. Éléments du cadrage macroéconomique (section à finaliser)**

Pour être opérationnelle, la SCRP doit s'intégrer dans le contexte économique et financier national, d'où la nécessité d'un cadrage macro-économique. Un tel cadre permet de rapprocher les objectifs fixés de la réalité des contraintes et des ressources nationales disponibles de manière à opérer les arbitrages nécessaires dans les actions prioritaires.

La stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) vise à réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015. Elle intervient au moment où le pays retrouve une certaine stabilité politique et que de nouvelles autorités politiques sont mises en place, tant au niveau de l'Union que des îles. Le pays est maintenant éligible à l'Initiative PPTE ce qui lui permettra :

- d'alléger le fardeau de la dette extérieure ;
- de libérer des ressources internes pour contribuer au financement de la SCRP.

L'initiative PPTE vient en complément aux aides offertes par les partenaires au développement.

Les éléments du cadrage macroéconomique reposent sur les données disponibles et des projections à l'horizon 2015. Les hypothèses sur la croissance se fondent sur les estimations du PNUD avec l'objectif d'une réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015. Selon ces estimations, une croissance réel moyenne comprise entre 4,2 et 5,8% est nécessaire si on tient compte du taux d'accroissement démographique de 2,7%. Cette performance sera le résultat d'une hausse de la valeur ajoutée agro-alimentaire suite à d'importants gains de productivité résultant des investissements réalisés dans le secteur, du développement du secteur privé et du secteur touristique en particulier et des investissements dans les infrastructures économiques dans le cadre de la mise en œuvre de la SCRP.

Le secteur secondaire devrait profiter de la bonne tenue du secteur primaire. Une politique judicieuse en matière fiscale et douanière et des incitations en direction du secteur privé devraient permettre de consolider les activités du secteur secondaire et relancer la base d'un secteur privé dynamique, contribuant efficacement à la croissance économique. Les investissements publics à caractère économique s'appuyant sur des travaux à haute intensité de main-d'œuvre (THIMO) en faveur de l'emploi et de l'auto emploi devraient également contribuer à une croissance forte et à la réduction de la pauvreté.

Le secteur tertiaire, en particulier le secteur commercial, devrait poursuivre une croissance forte en raison de l'effet d'entraînement des secteurs primaire et secondaire. L'amélioration des infrastructures économiques et de télécommunications devrait également permettre une forte augmentation de la demande des ménages et un abaissement relatives des prix des produits.

Cette croissance économique sera soutenue par des ressources internes et externes:

1. un prêt de Facilité pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (FCRP) ;
2. des ressources additionnelles dans le cadre de l'initiative PPTTE qui pourront être réinvesties comme contre-partie dans la mise en œuvre des actions prioritaires retenues ;
3. une contribution des partenaires bilatéraux et multilatéraux autour des orientations de la SCRCP ;
4. une hausse des investissements privés nationaux et étrangers dans les secteurs clés retenus par la SCRCP.

L'objectif principal de la SCRCP est d'améliorer durablement le niveau de vie des Comoriens, en l'occurrence les couches les plus pauvres. Les politiques macroéconomiques à mettre en œuvre vise une allocation optimale des ressources aux secteurs moteurs de la croissance, à travers le développement du secteur privé, les équipements collectifs et la satisfaction des besoins prioritaires des pauvres en renforçant leur pouvoir économique.

Les objectifs de réduction de la pauvreté sont basés sur un certains nombre d'hypothèses d'évolution de l'économie. Certaines de ces hypothèses sont présentées au tableau 3.12.

Tableau 3.12 : Objectifs de réduction de la pauvreté (**A compléter**)

<b>Rubriques</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
Croissance démographique (%)	2,7				
Population totale (milliers)	560.427				

Croissance du PIB (%)	2				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secteur primaire</li> <li>• Secteur secondaire</li> <li>• Secteur tertiaire</li> </ul>					
PIB en terme réel (millions FC)	89.263				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consommation (millions)</li> <li>• Investissements des entreprises (millions)</li> <li>• Investissements publics (millions)</li> <li>• Importations (millions)</li> <li>• Exportations (millions)</li> </ul>					
PIB/tête en terme réel (milliers FC)	159.000				
Elasticité $P_0$ / dépense moyenne par tête	-1,292				
Incidence de la pauvreté ( $P_0$ )	55				27
Nombre de personnes pauvres	308.235				