

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Département des Finances Publiques

Comores: Options pour la Décentralisation

Rapport Préliminaire

Luc Leruth, Giorgio Brosio et Alain d'Hoore

Mai 2002

Le présent aide-mémoire a été préparé à la demande des autorités Comoriennes. Ce document est le rapport préliminaire de la mission d'assistance technique. Il est strictement confidentiel. Ses conclusions pourront être revues lors de l'établissement du rapport définitif à Washington.

Table des matières

I. Introduction	8
II. Le contexte	8
A. Le processus de réconciliation	9
B. La situation économique	9
C. La constitution.....	10
D. Les implications au niveau du schéma de décentralisation.....	12
III. Le partage des ressources.....	13
A. La situation actuelle en matière de fiscalité.....	13
B. Contraintes sur la décentralisation des recettes.....	14
C. Les réalités politiques.....	15
IV. L'ARC (Agence des Recettes des Comores).....	16
A. La structure de l'ARC	16
B. Le fonctionnement de l'ARC	17
V. Répartition des ressources.....	18
A. Prélèvements prioritaires.....	19
Service de la dette	19
Epargne des ressources ordinaires et exceptionnelles	20
B. Autonomie de l'ARC	20
C. Partage forfaitaire des ressources.....	20
VI. Le rôle de la Banque Centrale dans le processus de décentralisation.....	22
A. Rôle de Banquier de l'Etat.....	23
B. Régulation et supervision du secteur financier	24
VII. La fonction publique	25
VIII. L'attribution des compétences en matière de dépenses	26
A. Décentralisation dans le secteur de l'éducation	27
Introduction.....	27
Contexte	27
Structure du Secteur	29
Principes de décentralisation.....	30
Synthèse	32
Recommandations.....	33
B. Décentralisation dans le secteur de la santé	34
Performance	34
Structure	34
Recommandations.....	35
C. L'attribution des compétences dans les autre secteurs.....	35
IX. Le contrôle dans la chaîne financière	36
A. Un système d'audit.....	37
B. Le contrôle externe.....	38
X. Domaines centraux.....	38
XI. Les municipalités	38

Acronymes

AIT	Avance sur IBT et taxes diverses
ARC	Agence de Recettes des Comores
AS	Avances Statutaires
BCC	Banque Centrale des Comores
CCR	Compte Centralisateur des Recettes
CRC	Caisse de Retraite des Comores
FMI	Fonds Monétaire International
IBD	Impôt sur Bénéfices Divers
IFMIS	Integrated Financial and Management Information System
IGR	Impôt Général sur les Revenus
IPBL	Impôt sur la Propriété Bâties et Louées
IRCM	Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONICOR	Office National d'Importation et de Commercialisation du Riz
OUA	Organisation pour l'Unité Africaine
PIB	Produit Intérieur Brut
RI	Redevance Informatique
SCH	Société Comorienne des Hydrocarbures
SNPT	Société Nationale des Postes et Télécommunications
TC	Taxe sur la Consommation
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TPU	Taxe Professionnelle Unique
TUI	Taxe Unique à l'Importation
TUPP	Taxe Unique sur les Produits Pétroliers
TUS	Taxe Unique Spécifique
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

Préface

A compléter.

Lors de ses réunions et visites, la mission a bénéficié de la coopération des services pour l'accomplissement de ses tâches. La mission tient à exprimer ses remerciements pour la collaboration et la compréhension rencontrées.

Résumé des conclusions et des principales recommandations

L'instabilité a prévalu aux Comores depuis l'indépendance, culminant avec la tentative de sécession d'Anjouan en 1997 qui a amené des conflits sur l'île et un coup d'état au niveau fédéral en 1999. L'accord de février 2001 prévoit la réintégration d'Anjouan et le rétablissement des institutions démocratiques, mais le dialogue entre les trois îles reste difficile et les frictions demeurent, même avec l'île de Mohéli. L'accord devra donc permettre à la fois à l'île d'Anjouan de se rapprocher politiquement du centre alors que l'île de Mohéli pour sa part, s'en éloignera, et que l'île de la Grande Comore devra apprendre à scinder ses responsabilités en tant qu'île indépendante de sa participation à l'Etat Fédéral des Comores. Ceci signifie que la solution adoptée répond à des besoins très différents pour chacune des îles, ce qui rend le processus assez délicat.

En dehors des compétences exclusives réservées à l'Union, la nouvelle constitution prévoit pour cette dernière des interventions dans les « matières de la compétence partagée », mais sans en définir clairement le champ. Ce manque de précision ouvre la voie à de possibles conflits de responsabilité entre l'Union et les îles, et est donc une source potentielle de conflit. Il importe donc d'introduire dans les meilleurs délais une définition plus précise des responsabilités par le biais de lois organiques.

Un vide similaire caractérise les relations financières entre l'Union et les îles, la constitution se bornant à prévoir que les îles doivent jouir de l'autonomie financière et qu'une loi organique fixera la quote-part des recettes publiques attribuée respectivement à l'Union et aux îles.

Les facteurs essentiels qui contraignent la nature des schémas de décentralisation qui peuvent être raisonnablement envisagés peuvent se résumer comme suit:

- La petite taille du pays, la distance entre les îles, et la pauvreté endémique qui imposent d'éviter tout gaspillage et de maximiser les bénéfices de la coopération;
- La faiblesse de l'instrument de collecte de statistiques financières et comptables qui nuit à la transparence;
- Le passé chargé et une absence de confiance réciproque qui a exacerbé les susceptibilités, ce qui rend nécessaire un système de contrôle efficace;
- L'existence de textes légaux qui détaillent assez peu les mécanismes de transferts de ressources et de compétences, laissant la porte ouverte à des discussions difficiles;
- La prédominance des recettes de douanes et d'autres recettes qui se prêtent mal à la régionalisation;
- Une dépendance importante vis-à-vis des bailleurs de fonds tant pour l'assistance technique que l'aide financière, et de lourds arriérés qui ensemble contraignent le schéma de financement extérieur;
- Des finances publiques très fragiles sur l'ensemble du pays et principalement sur Anjouan et Mohéli, qui contraignent les schémas de financement intérieur;
- La faiblesse des ressources humaines qui interdit la possibilité d'accroître la taille globale des services publics;

- L'existence d'une division naturelle de certains actifs importants (aéroport de Moroni, port d'Anjouan et réserve marine de Mohéli) dont la remise en cause ne peut être envisagée.

Dans ces circonstances, il importe de respecter la rationalité économique et de limiter à tout prix les coûts de la décentralisation en évitant la multiplication des postes et des structures.

Il importe aussi que les autorités entreprennent une sérieuse campagne d'information auprès des populations pour les sensibiliser aux nouvelles réalités comoriennes. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les responsabilités de tous vis-à-vis de l'état central qui ne peut plus être identifié à l'île de Grande Comore. En fait chacune des îles doit comprendre qu'elle est partie prenante dans l'état central. L'état central appartient aux îles qui en détiennent chacune une part et sont donc en droit d'en attendre certains services.

Certaines des contraintes évoquées plus haut impliquent que l'ordre habituel des recommandations en matière de décentralisation est renversé dans le cas des Comores. En effet, d'une part la constitution a déjà prévu, même si les définitions restent imprécises, le partage des compétences en matière de dépenses. D'autre part, l'expérience du séparatisme a amené une crise de confiance qui est exacerbée lorsqu'il est question du partage des ressources. Ceci implique que le levier de la constitution et de l'existence même d'une Union sera nécessairement et prioritairement un mécanisme de partage des ressources qui soit acceptable à toutes les îles.

Le travail présenté par la mission est d'abord une contribution au débat actuellement en cours sur le processus de décentralisation. Certaines des recommandations dans ce rapport devront faire l'objet d'une étude approfondie, souvent avec le soutien des bailleurs de fonds. En tout état de cause, les autorités doivent faire tous les efforts pour mettre en œuvre les fondements de la décentralisation dans la Loi de Finance 2003 même si de nombreux aspects vont continuer à faire de l'objet de discussion dans le futur. La mission attire l'attention des autorités sur le fait que la décentralisation est nécessairement un processus évolutif.

Toutefois, la mission recommande qu'une attention particulière soit donnée à l'élaboration du schéma financier qui est proposé. Parmi l'ensemble des recommandations proposées, la mission insiste sur ce qui suit :

Au niveau des ressources :

- La politique fiscale doit être régie dans un cadre défini par le gouvernement de l'Union;
- Création d'une Agence inter-îles de Ressources des Comores (ARC), gérée par les îles et surveillée par la Banque Centrale de l'Union (immédiat);
- Création d'un CCR (le Compte Centralisateur des Ressources) commun à l'Union et aux îles où seront versées toutes les recettes collectées par l'ARC et les recettes non-fiscales qui seront ensuite décaissées au profit des îles et de l'Union;
- Affectation des impôts à caractère régional aux îles et, plus tard, aux collectivités locales (voir sous-section sur les municipalités);

- Poursuite de l'effort de renforcement des administrations fiscales avec l'assistance technique des bailleurs.

Au niveau du partage des ressources :

- L'adoption par Loi Organique de quatre quote-part (une pour chaque gouvernement dont la somme sera égale à 100 pourcent);
- L'exécution sur base mensuelle de ces transferts par la BCC en distribuant, selon les quote-parts fixées par la loi, le montant résiduel du solde du CCR sur les Comptes de trésor de chaque gouvernement ;
- L'adoption des règles gouvernant les prélèvements prioritaires, le budget de l'ARC et les quote-parts du Gouvernement fédéral et des îles.

Au niveau de la Banque Centrale

- La réaffirmation du principe de l'unicité de la Banque Centrale ;
- Le maintien de la politique du secteur bancaire financier au Gouvernement de l'Union ; et
- Le maintien de la BCC dans son rôle exclusif de conseiller du Gouvernement en matière de réglementation du secteur.

Au niveau des dépenses

- L'élaboration d'un cadre général d'affectation des compétences (voir ci-dessus);
- La préparation du transfert du personnel vers les fonctions identifiées dans ce cadre;
- Une consultation systématique avec les bailleurs pour assurer la continuité de l'aide;
- Une approche particulière adaptée à la situation de l'île de Mohéli;
- Un rôle central important pour certains aspects importants comme les programmes, la formation des maîtres et la gestion des examens;
- Le maintien du tertiaire au niveau central (mais pas nécessairement à Moroni) ;
- La mise en oeuvre du cadre existant par une délimitation claire des fonctions et des structures, l'assignation de leurs sources de financements intérieurs aux budgets des gouvernements à qui ces fonctions sont dévolues;
- Une réflexion sur la localisation optimale des institutions à caractère national;
- L'implication des bailleurs pour éviter de perturber le partenariat existant.

Au niveau du contrôle

- Le renforcement du contrôle aux trois niveaux de la chaîne financière pour renforcer la transparence et rétablir la confiance.

I. INTRODUCTION

Les Comores ont entamé depuis plus d'un an un processus de décentralisation économique et financière qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle constitution. Face aux problèmes techniques posés par la mise en oeuvre de ces textes, les autorités Comoriennes ont fait appel aux services du FMI pour une assistance technique. En réponse à cette requête, une mission du Département des Finances Publiques du FMI a séjourné à Moroni du 23 avril 2002 au 7 mai 2002. Dans le cadre de ses travaux, la mission a visité les îles d'Anjouan et de Mohéli.

II. LE CONTEXTE

La formule d'Etat décentralisé qui convient le mieux aux Comores dépendra nécessairement de facteurs particuliers au pays, y compris:

La situation géographique et physique: les Comores, pour une population totale d'à peine 550,000 habitants, sont constituées de trois îles – Grandes Comore (272,000 habitants), Anjouan (245,000) et Mohéli (32,000)¹ -- qui imposent une division naturelle entre chacune des entités régionales, mais qui accroissent aussi les coûts de communications entre ces entités et rendent la coopération économique indispensable dans un pays où les économies d'échelles sont limitées. Les relations commerciales avec le reste du monde s'effectuent par le biais des ports et des aéroports d'Anjouan et de Grande Comore. Le port d'Anjouan semble mieux adapté au trafic de gros bateaux (mais il souffre de problèmes d'ensablement liés à l'absence de maintenance) alors que l'aéroport de Moroni est le seul capable d'accueillir les moyens porteurs (la géographie de l'île d'Anjouan ne permettant que difficilement d'agrandir la piste).

Les réalités politiques: l'instabilité a prévalu aux Comores depuis l'indépendance, culminant avec la tentative de sécession d'Anjouan en 1997 qui a amené des conflits sur l'île et un coup d'état au niveau fédéral en 1999. L'accord de février 2001 prévoit la réintégration d'Anjouan et le rétablissement des institutions démocratiques, mais le dialogue entre les trois îles reste difficile et les frictions demeurent, même avec l'île de Mohéli. L'accord devra donc permettre à la fois à l'île d'Anjouan de se rapprocher politiquement du centre alors que l'île de Mohéli pour sa part, s'en éloignera, et que l'île de la Grande Comore devra apprendre à scinder ses responsabilités en tant qu'île indépendante de sa participation à l'Etat Fédéral des Comores. Ceci signifie que la solution adoptée répond à des besoins très différents pour chacune des îles, ce qui rend le processus assez délicat.

Le manque de ressources humaines: le taux d'alphabétisation n'atteint que 60 pourcent et est donc particulièrement bas. Ceci pose de nombreux problèmes: les administrations éprouvent des difficultés à recruter des cadres compétents, mais surtout tout recrutement de cadre dans les services publics nuit au développement d'un secteur privé embryonnaire. Le

¹ Estimations pour l'an 2000, sources officielles diverses.

schéma de décentralisation qui sera adopté ne devra en aucun cas se faire par le biais d'une augmentation de la taille du secteur public. Ceci est vrai aussi pour des raisons économiques.

A. Le processus de réconciliation

Le processus de réconciliation a été entamé en 2000 sous l'égide de l'Organisation de l'Union Africaine (OUA) et de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF). Le refus initial d'Anjouan de rejoindre la fédération a été sanctionné par un embargo qui a considérablement nuit aux conditions économiques dans l'île.

Depuis qu'Anjouan a accepté de réintégrer la fédération, le processus de mise en oeuvre de l'accord suit son cours. La nouvelle constitution pour l'Union des Comores a été adoptée par referendum le 23 décembre 2002; un gouvernement d'union nationale constitué le 20 janvier 2002; les élections organisées en mars et avril dans chacune des îles; et une élection présidentielle organisée en avril 2002.² L'élection des assemblées de l'Union et des îles se tiendra dans un futur rapproché.

A ce stade, les autorités n'ont pas progressé dans la préparation ou la mise en oeuvre des arrangements financiers prévus par la nouvelle constitution et ni l'allocation des responsabilités, ni le calendrier selon lequel le transfert de compétence s'effectuera n'ont été arrêtés. Les autorités souhaitent toutefois prendre les dispositions nécessaires pour que ces arrangements puissent être intégrés au Budget 2003.

En tout état de cause, la question principale n'est plus de choisir entre décentralisation ou unitarisme, mais de choisir un modèle de décentralisation qui fonctionne le mieux possible.

B. La situation économique

Les indicateurs sociaux montrent que la pauvreté est endémique aux Comores, avec un PIB par habitant de moins de 400\$ par habitant; un accès aux soins de santé limité; et un taux d'alphabétisation particulièrement bas. Les Comores ont souffert pendant toutes les années 90 d'une instabilité politique et financière qui a ralenti les investissements privés et nuit à la performance de l'Etat, contraignant la croissance à des taux bien inférieurs au taux d'accroissement de la population. Ceci a nuit aussi au développement du secteur privé qui reste embryonnaire et souffre de la compétition avec le secteur public face à un pool de ressources humaines limité.

La situation des finances publiques reste très fragile. Les recettes ne représentent que 12 pourcent du PIB, et sont composées principalement de recettes de douanes. Les autres recettes sont constituées de taxes sur les grandes entreprises, quelques taxes indirectes, et des accises sur quelques produits essentiels. Une récente mission d'assistance technique du FMI

² Il faut toutefois noter que le résultat des élections présidentielles n'ont pas encore été validées.

a identifié des faiblesses au niveau des douanes et des impôts, et fait des recommandations pour améliorer la situation.³

Depuis le début des années 90, le faible niveau des recettes ne suffit plus à couvrir les dépenses courantes et le service de la dette extérieure. Les Comores participant à la zone franc (mais avec leur propre Banque Centrale), les déficits ont résulté en une accumulation d'importants arriérés domestiques (de salaires et vis-à-vis des fournisseurs) et de service de la dette. En tout état de cause, et même si le pays retrouve la stabilité, la plus grande part des dépenses d'investissement restera financée par les bailleurs de fonds, qui seront donc nécessairement amenés à jouer un rôle très important dans la vie économique du pays. Au niveau structurel, le développement du secteur privé devra être épaulé par la privatisation des entreprises publiques.

La population d'Anjouan a été très affectée par le déclin économique résultant de la sécession qui a déclenché l'arrêt des activités et des financements du gouvernement fédéral ainsi qu'un embargo international. L'Etat autonome d'Anjouan a ainsi accumulé d'importants arriérés de salaires (équivalent à 15 mois de salaires) pendant ses quelques années d'indépendance, en partie par manque de cadres qualifiés dans l'administration, la faiblesse de l'administration fiscale et l'appauvrissement de la population qui a amené les autorités à gonfler ses effectifs.

Le suivi des indicateurs économiques est rendu très difficile par les graves faiblesses qui existent au niveau de la collecte des données. Certains efforts ont été faits pour réconcilier les données relatives à la dette extérieure, mais le suivi des finances publiques est imparfait. Un effort a également été fait pour préparer un tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), mais il est resté jusqu'à présent limité à Grande Comore (plus certaines opérations concernant Mohéli). Anjouan a commencé à préparer quelques tableaux de finance publiques. Toutefois, leur couverture est limitée et la qualité des données est faible, en partie parce que de nombreuses opérations restent effectuées en cash. Toutefois, de par l'appartenance du pays à la zone franc, des informations financières existent à la Banque Centrale. Le niveau des statistiques disponibles est pauvre.

C. La constitution

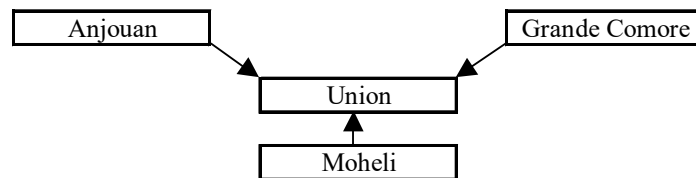
Sur le plan constitutionnel, le processus de décentralisation au terme duquel les Comores passeront d'un état unitaire très centralisé (en dépit de son appellation – la République Fédérale de Comores) à un système de type fédéral très décentralisé (l'Union des Comores, ainsi que prévu par la Constitution de 2001) est très profond et d'une extrême complexité.

Dans la réalité, la politique séparatiste adoptée par l'île d'Anjouan à partir de 1997 a précipité le processus de transformation dans une double direction. Pour l'île d'Anjouan,

³ Voir "Vers un réforme de la politique et de l'administration fiscale et douanière", Rapport d'assistance technique du FMI par A. Faria et Y. Soler, novembre 2001.

il s'agit d'un processus de recentralisation vers le reste de l'archipel, l'île ayant accepté de faire partie de l'Union des Comores. Par contre, pour les îles de Grande Comore et de Mohéli, il s'agit d'opérer la transition vers la structure fédérale prévue par la nouvelle constitution. Encore ce mouvement a-t-il des implications différentes dans les deux îles : Grande Comore doit apprendre à séparer son nouvel état insulaire (qui n'est pas encore constitué, contrairement à celui de l'île d'Anjouan) de l'Etat fédéral alors que Mohéli souhaite prendre ses distances par rapport à Grande Comore (ce qui est le sens naturel d'une décentralisation). Cette double direction accroît la complexité de la transformation et les risques qui y sont associés, d'autant plus que la constitution fournit seulement les quelques traits fondamentaux du nouveau système, tout en restant muette sur la plupart des mécanismes qui devront permettre au nouveau système fédéral de fonctionner.

La nouvelle constitution prévoit un système de gouvernement territorial organisé sur deux niveaux : l'Union – le gouvernement fédéral proprement dit – et les îles, qui constituent les états fédérés.



Comores: le nouvel arrangement décentralisé

L'Union aura un parlement composé de 15 représentants désignés par les Assemblées des îles (cinq pour chacune, selon le « principe fédéral ») et de 18 représentants élus au suffrage universel (selon le « principe national ») dans des circonscriptions électorales dont le nombre ne peut être inférieur à deux par île. Elle prévoit un pouvoir exécutif, avec à sa tête un Président élu au suffrage universel et un pouvoir judiciaire, basé sur une Cour Constitutionnelle et une Cour Suprême. Le Présidence est tournante entre les îles.

La définition de la structure institutionnelle des îles sera librement établie par chacune d'elle, la constitution leur laissant complète autonomie dans ce domaine. Elles garderont aussi l'autonomie en ce qui concerne les municipalités selon un critère que l'on retrouve dans les états fédéraux de type classique, puisque la constitution est aussi muette à cet égard. A cette date, seuls Anjouan et Mohéli ont procédé à la création de municipalités sur leur territoire. Les conseils en seront élus au suffrage universel.

En dehors des compétences exclusives réservées à l'Union, la constitution prévoit en même temps pour cette dernière des interventions dans les « matières de la compétence partagée », mais sans en définir clairement le champs. La constitution mentionne simplement la possibilité d'une intervention de l'Union au cas où:

- elle serait plus efficace ;
- le règlement d'une question par une île pourrait affecter les intérêts des autres ;
- une question ne saurait être réglée par une île isolément ; et
- la sauvegarde de l'unité juridique, économique et sociale de l'Union l'exigerait.

Ce manque de précision ouvre la voie à de possibles conflits de responsabilité entre l'Union et les îles, et est donc une source potentielle de conflit. Il importe donc d'introduire dans les meilleurs délais une définition plus précise des responsabilités par le biais de lois organiques. Le rapport reviendra sur ce point essentiel.

Un vide similaire caractérise les relations financières entre l'Union et les îles, la constitution se bornant à prévoir que les îles doivent jouir de l'autonomie financière et qu'une loi organique fixera la quote-part des recettes publiques attribuée respectivement à l'Union et aux îles.

D. Les implications au niveau du schéma de décentralisation

Les implications de l'analyse qui précède sont nombreuses et contraignent la nature des schémas de décentralisation qui peuvent être raisonnablement envisagés. Les facteurs essentiels peuvent se résumer comme suit:

- La petite taille du pays, la distance entre les îles, et la pauvreté endémique qui imposent d'éviter tout gaspillage et de maximiser les bénéfices de la coopération;
- La faiblesse de l'instrument de collecte de statistiques financières et comptables qui nuit à la transparence;
- Le passé chargé et une absence de confiance réciproque qui a exacerbé les susceptibilités, ce qui rend nécessaire un système de contrôle efficace;
- L'existence de textes légaux qui détaillent assez peu les mécanismes de transferts de ressources et de compétences, laissant la porte ouverte à des discussions difficiles;
- La prédominance des recettes de douanes et d'autres recettes qui se prêtent mal à la régionalisation;
- Une dépendance importante vis-à-vis des bailleurs de fonds tant pour l'assistance technique que l'aide financière, et de lourds arriérés qui ensemble contraignent le schéma de financement extérieur;
- Des finances publiques très fragiles sur l'ensemble du pays et principalement sur Anjouan et Mohéli, qui contraignent les schémas de financement intérieur;
- La faiblesse des ressources humaines qui interdit la possibilité d'accroître la taille globale des services publics;
- L'existence d'une division naturelle de certains actifs importants (aéroport de Moroni, port d'Anjouan et réserve marine de Mohéli) dont la remise en cause ne peut être envisagée.

Dans ces circonstances, il importe d'analyser de manière détaillée chacun des éléments appelés à jouer un rôle important dans le débat sur le meilleur schéma de décentralisation du point de vue de la soutenabilité, de la rationalité économique, mais aussi en tenant compte des réalités politiques.

Il importe aussi que les autorités entreprennent une sérieuse campagne d'information auprès des populations pour les sensibiliser aux nouvelles réalités comoriennes. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les responsabilités de tous vis-à-vis de l'état central qui ne peut plus être identifié à l'île de Grande Comore. En fait chacune des îles doit

comprendre qu'elle est partie prenante dans l'état central. L'état central appartient aux îles qui en détiennent chacune une part et sont donc en droit d'en attendre certains services.

III. LE PARTAGE DES RESSOURCES

Certaines des contraintes évoquées plus haut impliquent que l'ordre habituel des recommandations en matière de décentralisation est renversé dans le cas des Comores. En effet, d'une part la constitution a déjà prévu, même si les définitions restent imprécises, le partage des compétences en matière de dépenses. D'autre part, l'expérience du séparatisme a amené une crise de confiance qui est exacerbée lorsqu'il est question du partage des ressources. Ceci implique que le levier de la constitution et de l'existence même d'une Union sera nécessairement et prioritairement un mécanisme de partage des ressources qui soit acceptable à toutes les îles.

A. La situation actuelle en matière de fiscalité

Si on observe la composition des recettes de l'Etat (voir tableau 3), on constate que les recettes sur le commerce international représentent environ deux tiers de l'ensemble des recettes fiscales et non-fiscales (qui elles-mêmes sont faibles à moins de 12 pourcent du PIB) alors que les recettes sur le riz et les produits pétroliers à elles seules représentent plus de 30 pourcent des recettes totales. La TVA dite "domestique" (TC), bien que ne représentant que 3 pourcent des recettes totales (ou environ 0.3 pourcent du PIB), est une des taxes qui devrait rapidement croître avec le développement de l'activité économique et constituer, en conséquence, une source de recettes substantielle pour le futur.

Au niveau des recettes non fiscales, les dividendes de la Banque centrale constituent une source de recettes importante avec 2 pourcent du total (et la plus grande part des recettes non fiscales) suivis des dividendes et l'impôt sur les bénéfices fournis par les trois grands parastataux – la Société Comorienne des Hydrocarbures (SCH), l'Office National d'Importation et de Commercialisation du Riz (ONICOR) et la Société Nationale des Postes et Télécommunications (SNPT) -- pour un montant global de 7 pourcent des recettes. Enfin, les royalties versées au titre de l'utilisation du code téléphonique 269, qui représentent un montant encore bas (0.5 pourcent du PIB) pourraient augmenter substantiellement dans un futur proche avec la mise en oeuvre de ce projet.

Malgré la faiblesse des informations disponibles, il semble que la situation à Anjouan soit moins favorable, suite au ralentissement de l'activité économique et à la faiblesse des services. Les recettes de douanes atteignent 93 pourcent des recettes totales qui s'élèvent à environ 27 pourcent de ce qui est collecté à Grande Comore. Cette situation reflète à la fois l'importance du port d'Anjouan, qui est potentiellement le mieux adapté du pays au trafic des gros bateaux, mais aussi la faiblesse de l'administration des impôts.

Il existe peu d'informations sur les recettes collectées à Mohéli. La base est faible et Mohéli ne dispose pas d'un système fiscal lui permettant aujourd'hui de collecter des recettes substantielles. Au niveau des douanes, ni le port ni l'aéroport de Mohéli ne sont équipés pour accueillir les bateaux ou avions importants.

B. Contraintes sur la décentralisation des recettes

La structure des recettes aux Comores impose la centralisation de la base, des taux, du recouvrement et du contrôle pour la plupart des recettes, qu'elles soient fiscales ou non fiscales. La réalité économique est telle qu'il n'y a actuellement pas d'alternative satisfaisante qui puisse être envisagée. Ceci n'implique pas nécessairement que la collecte des recettes soit effectuée par le seul état central, bien que cette solution puisse être envisagée. Toutefois, les réalités politiques du moment pourraient rendre sa mise en oeuvre difficile. La mission propose donc la centralisation comme une solution qui, tout en respectant l'unicité de l'administration, permet aux îles d'être partie prenante de l'administration fiscale. Ces points sont développés plus bas.

Pour brièvement illustrer l'impossibilité, qu'elle soit technique, administrative ou financière de la décentralisation des recettes, nous allons utiliser l'exemple des tarifs douaniers. La mission a également préparé un encadré plus complet qui reprend les principaux arguments et qui pourrait être utilisé par les autorités à des fins didactiques (voir annexe 1).

L'exercice consistant à essayer d'assigner une étiquette aux recettes pour pouvoir les identifier à chaque île est vain. Par exemple, il ne sera pas possible d'estimer la part des revenus qui devrait revenir à Anjouan. En principe, les bateaux doivent pouvoir décharger leur marchandise à Moroni, même si elle est destinée à Anjouan. Cela se fait d'ailleurs de manière régulière et c'est souhaitable puisque le reste du trajet doit pouvoir être assimilé à du libre échange au sein d'un même pays. En ce qui concerne les marchandises à destination d'Anjouan qui arrivent par avion, l'aéroport de Moroni est presque incontournable. Une fois de plus, il serait virtuellement impossible de déterminer ce qui est destiné à Anjouan dans tout ce qui a atterri à Moroni.

Ce ne serait pas non plus souhaitable. A terme, les Comores doivent utiliser au mieux les ressources qui existent et éviter les gaspillages. Associer les recettes de douanes perçues à Anjouan aux revenus d'Anjouan créerait des incitants néfastes à Anjouan car chaque île aurait intérêt à développer son propre système de douane (plus grand port pour Grand Comores, allongement de la piste à Anjouan, etc.) ce qui serait un non-sens économique beaucoup trop coûteux pour les ressources du pays et imposerait des charges insoutenables aux générations futures.

De manière similaire, il n'est pas concevable que la TC (ou la TVA) perçue dans une île soit comptabilisée comme une recette locale. En effet, la TC payée par exemple à l'importation d'un bien intermédiaire à Anjouan donnerait droit à un crédit sur le bien final vendu à Grand Comore, ce qui ne serait pas gérable et conduirait rapidement à des abus.

En résumé, la mission considère donc que la proposition exprimée au cours des rencontres, souvent par les autorités, plus rarement par le public, selon laquelle, faute de confiance réciproque, il faut assigner les recettes collectées dans chaque île à celle-ci, n'est pas soutenable. Cette solution entraverait les relations économiques entre les îles, engendrerait une compétition ruineuse pour les finances publiques, et mettrait en péril l'existence même de l'Union. La mission souligne en particulier que l'administration séparée des douanes ne se fait dans aucun système décentralisé, mais seulement dans les confédérations faibles. Il

convient de rappeler ici que, dès ses débuts, l'Union Européenne, qui est pourtant encore aujourd'hui une entité supra-nationale en devenir, a pratiqué une politique douanière commune et que les recettes douanières constituent les ressources propres de l'Union.

C. Les réalités politiques

Il découle de ce qui précède que la plupart des recettes, à quelques exceptions près, doivent être collectées par une autorité centrale. La rationalité économique qui guide ce choix stratégique est si forte qu'elle doit primer sur toute autre considération quelle qu'en soit la nature. La mission est consciente qu'il existe des pressions politiques qui pousseraient à un arrangement différent, mais aucun pays, et certainement pas les Comores en dépit de la division géographique naturelle, n'aurait les capacités financières et administratives de mettre en oeuvre un schéma différent.

Toutefois, la mission est consciente de ce que le manque de confiance réciproque qui existe à l'heure actuelle requiert un arrangement particulier à la situation des Comores qui apaise les inquiétudes de tous tout en répondant aux souhaits de chacun. Le système devra donc garantir la plus grande transparence et permettre des contrôles réguliers qui devront satisfaire les autorités de chacune des îles aussi bien que celles du centre. Ceci s'applique

- à la collecte des fonds;
- à leur distribution entre les différents gouvernements (fédéral, Grand Comores, Anjouan et Mohéli); et
- dans une moindre mesure, à leur utilisation adéquate par chaque gouvernement.

L'affectation des bases fiscales recommandée par la mission est la suivante

Affectation des bases fiscales

Base exploitée en commun	Base affectée aux îles
Douanes	IGR
IBD	TPU
IRCM	IPBL
TC (TVA)	Droits d'enregistrement
TUI	Patente
TUS	Taxe sur les véhicules
TSVF	Centimes additionnels
RI	
TPP	
Taxe unique sur le riz	
AIT	
Droit de douane à l'exportation	

IV. L'ARC (AGENCE DES RECETTES DES COMORES)

Comme une solution basée sur la collecte des recettes par le seul gouvernement de l'Union qui les distribuerait ensuite selon les quote-parts fixées par la loi organique ne paraît pas soutenable du point de vue politique, la mission propose une solution basée sur la transparence et une coopération complète entre l'Union et les îles d'une part, et entre les îles elle-mêmes d'autre part.

A. La structure de l'ARC

A l'Union, et essentiellement au Parlement fédéral, serait attribuée la responsabilité de définir la **politique** des douanes, de l'impôt sur les bénéfices, de la TCA, et de toutes les autres taxes discutées ci-dessus (mais à l'exclusion des taxes qui ont été identifiées comme pouvant être régionalisées). Ceci facilitera le fonctionnement du marché interne grâce à l'uniformité des bases et des taux. L'administration des taxes, et donc leur collecte, serait en revanche attribuée à une nouvelle agence, opérant sous la responsabilité conjointe des îles. Cette Agence inter-îles pour les Recettes des Comores (ARC) devra être créée et sera chargée de l'administration des douanes et des autres taxes et impôts identifiés plus haut.

Plus précisément, l'ARC serait une régie autonome dont le capital, inaliénable, serait détenu par les îles selon des quote-parts reflétant essentiellement leur dimension relative. Y seraient conférées toutes les structures d'administration de ces taxes. Ceci implique que les bâtiments et équipements de tout genre, y compris les documents, les informations et, bien sûr, le personnel y soient affectés. Des dispositions transitoires devront être prises pour régler l'absorption par la nouvelle agence des créances et des obligations existant à la date de sa création.

La structure consisterait en trois niveaux comprenant: le Conseil d'Administration; les bureaux, c'est à dire les directions; et le Conseil de Surveillance. Une possibilité naturelle serait de placer l'ARC directement sous l'Union. Toutefois, ceci pourrait ne pas être politiquement acceptable. Aussi la mission propose-t-elle aux autorités deux options qui sont détaillées en annexe 2.

La mission n'est pas en mesure de faire des recommandations techniques détaillées au niveau de la mise en oeuvre des différents aspects de l'ARC. Elle invite donc les autorités à approcher les bailleurs de fonds pour obtenir l'assistance technique nécessaire en ces domaines. La mission souligne surtout qu'il est nécessaire d'impliquer des représentants des trois îles dans ces travaux afin d'éviter les sources de conflits et les mauvaises interprétations. L'ARC est destiné à devenir le point crucial du nouvel arrangement de l'Etat et tous les efforts doivent être faits pour que son établissement soit à la fois parfaitement compris et uniformément accepté. Bien organisé, la mission est convaincue que ce type d'arrangement est le seul qui puisse à la fois assurer la transparence et réduire les frictions. C'est donc la pierre de voûte de l'édifice à construire et tous les efforts doivent être pour informer à la le public et les fonctionnaires des véritables enjeux du modèle proposé.

Les principales recettes non fiscales sont les dividendes de la BCC et des participations de l'Etat, des droits de pêches et des royalties sur le code 269. Etant donné le caractère national de ces recettes, la mission recommande qu'elles soient affectées au compte centralisateur de recettes et distribuées selon les mêmes principes de partage. Le cas particulier des contributions à la Caisse des Retraites des Comores (CRC) est discuté plus loin.

Encadré 1. La division des actifs

L'argument utilisé plus haut pour ne pas assigner les recettes collectées dans une île à cette île s'applique ceteris paribus à la division des actifs. En règle générale, les actifs ne doivent pas être assignés à une île sauf ceux qui correspondent à des activités qui sont décentralisées comme les locaux des agents de la fonction publique de l'île (et ses agents). Mais la plupart des autres actifs importants ne peuvent pas être régionalisés. Pour prendre trois exemples:

- la succursale de la banque centrale doit rester ce qu'elle est et une création de trois ou quatre banques centrales avec une affectation des réserves de change irréaliste. De plus, du point de vue comptable, cette division est impossible et du point de vue économique, les réserves de change, qui constituent par nature un tampon contre le risque, doivent être communes;
- les réservoirs que la SCH a installé à Anjouan l'ont été pour des raisons (ou auraient du l'être) sans lien avec les difficultés politiques entre les îles. Que ce soit une société publique ou privée, la répartition des actifs entre différentes localisations géographiques ne doit être motivée que par des raisons économiques et financières. Assigner les actifs aux îles reviendrait à scinder la SCH, ce qui ne serait pas économiquement viable;
- la réserve marine de Mohéli doit être considérée comme un trésor national à préserver, indivisible et non répliquable. Si cette ressource est bien gérée, les trois îles peuvent en bénéficier.

B. Le fonctionnement de l'ARC

La collecte par l'ARC des recettes douanières, des impôts des grandes entreprises et de la TC ainsi que la centralisation des principales recettes non fiscales ont pour implication que la plus grande fraction des recettes totales sera collectée de manière centralisée. Sur base des réalisations de 2001, la mission a estimé à environ 91 pourcent la part des recettes totales qui seraient collectées par l'ARC et centralisées au niveau du Compte de Centralisation des Recettes.

Ceci reflète non seulement le poids prépondérant des douanes, IBD et TC dans les recettes totales – dont la centralisation est désirable pour les raisons développées ci-dessus – mais aussi la faiblesse du recouvrement des autres impôts, comme la TPU, la patente, la vignette et

la taxe sur la propriété foncière. Comme les résultats d'Anjouan en 2001 l'illustrent, la base fiscale de l'île paraît sous-exploitée. Dans un système où ces taxes seront collectées par et/ou au profit des îles, celles-ci auront un incitant plus fort à renforcer l'effort de recouvrement de ces taxes.

La collecte de recettes locales va nécessiter à terme la mise sur pied d'une administration fiscale même réduite par île, ce qui pourrait s'avérer coûteux. Dans l'immédiat, la mission recommande que les gouvernements des îles envisagent de sous-contracter l'ARC pour effectuer la collecte d'une partie au moins de leur taxes locales.⁴ Même quand l'ARC se voit confier la collecte de ces impôts et ces taxes, leur produit serait versé directement au Trésor de l'île sur laquelle elles seraient levées.

Résumé des recommandations de la mission en matière d'administration des ressources

Les recommandations effectuées ici vont nécessiter la préparation d'un plan d'action détaillé qui pourrait être rapidement développé avec l'aide d'un bailleur. Si le plan d'action est prêt pour l'automne, ces mécanismes pourront être mis en oeuvre dans le cadre de la Loi de Finance 2003.

- La politique fiscale doit être régie dans un cadre défini par le gouvernement de l'Union;
- Création d'une Agence inter-îles de Ressources des Comores (ARC), gérée par les îles et surveillée par la Banque Centrale de l'Union (immédiat);
- Création d'un CCR (le Compte Centralisateur des Ressources) commun à l'Union et aux îles où seront versées toutes les recettes collectées par l'ARC et les recettes non-fiscales qui seront ensuite décaissées au profit des îles et de l'Union;
- Affectation des impôts à caractère régional aux îles et, plus tard, aux collectivités locales (voir sous-section sur les municipalités);
- Poursuite de l'effort de renforcement des administrations fiscales avec l'assistance technique des bailleurs.

V. REPARTITION DES RESSOURCES

Les recommandations de la mission impliquent que près de 90 pourcent des recettes totales vont transiter par le CCR. En conséquence, il est nécessaire de définir des critères d'allocation de ces ressources et mettre au point des mécanismes de redistribution.

⁴ Afin d'assurer que l'ARC déploie les efforts adéquats pour collecter ses taxes locales, chaque île peut prévoir de couvrir une partie du coût de cette collecte en autorisant l'ARC à garder pour son propre budget une fraction des taxes collectées. Cette formule peut être préférable, à court terme, à la création d'administration fiscales dans chaque île, qui sera également coûteuse.

La mission recommande les principes et modalités suivants :

A. Prélèvements prioritaires

Service de la dette

L'opinion de la mission est que les charges au titre du service de la dette extérieure sont des charges communes et indivisibles à l'ensemble des îles, qui doivent être couvertes par leurs recettes totales, présentes et futures. En outre, il est désirable – et c'est une pratique courante - de mettre en place un système qui assure que les paiements des obligations du service de la dette soient le moins possible gérés de manière discrétionnaire, ceci afin d'éviter les accumulations d'arriérés et les retards de paiement. Un tel système assure également la clarté des règles de paiement du service de la dette et offrent une garantie de remboursement aux bailleurs de fonds. La mission rappelle que le rôle des bailleurs dans le développement économique de l'île sera essentiel, et donc que cette garantie est importante. Elle couvrira le financement de projets sur chacune des îles.

Néanmoins, le service de la dette pose des problèmes de gestion de la liquidité, car il est presque certain que l'échéancier du service de la dette et le flux des recettes fiscales seront désynchronisés, les paiements du service de la dette extérieure étant très variables d'un mois à l'autre.

En conséquence, la mission recommande que l'exécution des paiements au titre du service de la dette extérieure fasse l'objet de prélèvements prioritaires directs sur le CCR selon les modalités ci-après:

- chaque année, avant le début de l'exercice fiscal, le Service de la Dette Extérieure du Secrétariat ou Ministère des Finances du Gouvernement central, en collaboration avec la Banque centrale, prépare (a) un échéancier des paiements mensuels pour l'année qui suit et (b) un échéancier des prélèvements mensuels directs sur le CCR qui assure à la fois une stabilité relative des prélèvements et permettent de faire face aux échéances irrégulières du service de la dette;
- l'exécution de l'échéancier des prélèvements mensuels fait l'objet de prélèvements prioritaires directs sur le CCR selon l'échéancier pré-établi, et les fonds sont placés sur un compte temporaire logé à la BCC dont les débits sont réservés exclusivement au règlement des obligations de la dette;
- les paiements au titre du service de la dette sont effectués de manière directe par la Banque Centrale des Comores sur base des avoirs sur le compte temporaire et le CCR
- les échéanciers de prélèvements et les échéanciers de paiement sont communiqués en début d'année par le Secrétariat fédéral des Finances à chaque gouvernement (Union et îles) ; et
- l'exécution mensuelle des prélèvements sur le CCR et des paiements aux crédettes extérieurs font l'objet de rapport mensuels distincts, communiqués par la BCC à chaque gouvernement (Union et îles).

Épargne des ressources ordinaires et exceptionnelles

En cas d'épargne de surplus financiers ou de ressources exceptionnelles (comme une augmentation subite des recettes de royalties sur le code 269, ou un appui budgétaire non affecté), la mission recommande que celles-ci ne soient pas sujettes à une distribution automatique comme celle recommandée à partir CCR. Chaque île étant autonome dans la gestion de son budget, aucun mécanisme de coordination central ne permettrait en effet d'empêcher d'éventuels effets macro-économiques indésirables.

La mission estime qu'il est nécessaire d'envisager un mécanisme d'épargne (temporaire) coordonné entre les îles, qui soit prévu dans la législation organique des finances de l'Union et des îles et qui laisse une flexibilité au niveau juridique, institutionnel et de politique financière.

B. Autonomie de l'ARC

L'ARC étant une agence (ou régie) autonome des gouvernements des îles, il est souhaitable qu'elle dispose d'un budget qui garantisse son autonomie et qui soit en partie lié à sa performance. La mission recommande dès lors que soit prévue une dotation fixe annuelle dans le Budget fédéral pour le budget de l'ARC et que cette dotation soit exécutée sur base forfaitaire mensuelle directement à partir des ressources du CCR. En outre, sur base mensuelle, un montant équivalent à 1 pourcent des recettes mensuelles totales déposées au CCR après déduction des prélèvements prioritaires au titre de la dette extérieure.

C. Partage forfaitaire des ressources

Le montant résiduel après déduction des paiements du service de la dette et du budget autonome de l'ARC sera partagé entre les gouvernements de l'Union et des trois îles.

La mission recommande que ce partage soit basé sur des quotes-part fixes, révisables tous les [trois] ans. Bien que la Constitution envisage une révision annuelle des ces quotes-part, la mission estime que cette pratique n'est pas désirable parce qu'elle impliquerait des débats trop fréquents et nuirait à la discipline financière au niveau de chaque gouvernement. Des quotes-part fixées pour plusieurs années faciliteraient aussi la planification fiscale et administrative pluri-annuelle.

Le partage consistera alors en (i) l'adoption par Loi Organique de quatre quote-part (une pour chaque gouvernement dont la somme sera égale à 100 pourcent) et (ii) l'exécution sur base mensuelle de ces transferts par la BCC en distribuant, selon les quote-parts fixées par la loi, le montant résiduel du solde du CCR sur les Comptes de trésor de chaque gouvernement

- La quote-part du Gouvernement fédéral sera établie sur base d'un calcul estimatif du coût des fonctions dévolues au centre – celles déjà prévues par la Constitution et celles

négociées entre les îles dans le cadre de l'affectation des compétences à chaque niveau de gouvernement⁵ - et de leur évolution possible à moyen terme;

- Les quotes-part des îles seront calculées par une formule simple basée sur la population de chaque île, ajustée par un montant forfaitaire estimatif (intégrant entre autres le coût minimum d'une administration publique).

Le calcul de ces quotes-part ne fait pas partie du rôle de la mission. Néanmoins, la mission recommande d'entamer sans délais le travail technique d'élaboration du cadre général des affectations de compétence et le calcul des incidences financières. La mission tient également à noter que (i) in fine, la décision de fixation de ces quote-part sera politique, et (ii) il subsiste un besoin de compression des dépenses et de financement des gaps résiduels qui doit être incorporé dans les calculs d'allocation des compétences, des effectifs et des ressources. Ceci fera l'objet de discussions avec le FMI dans le cadre d'un programme possible au titre de la FRPC.

Le tableau suivant est présenté à titre purement illustratif.

⁵ Les chapitres suivants discutent des principes et recommandations de la mission en matière d'affectation des compétences, en particulier les compétences partagées ou centralisées

Table 3. Comores: Affectation et Allocation des Recettes
(En millions de francs comoriens)

Estimation basée sur résultats 2001	ARC	Fédéral	Anjouan	Grande Comore	Mohéli	Total
Recettes affectées						
Recettes fiscales	13,162	--	107	986	52	14,306
IBD	744					744
IGR autres			17	164	9	190
Autres taxes directes	--		39	215	11	265
TC (intérieure)	367					367
Autres taxes indirectes intérieures	--		35	308	16	360
Douanes (y compris TC import)	12,051					12,051
Autres taxes	--		15	298	16	329
Recettes non fiscales	1,653	--	70	191	10	1,925
Dividendes participations	458		--			458
Royalties 269 et droit de pêche	965		--			965
Autres recettes non fiscales	230		70	191	10	502
Recettes propres totales	14,815	--	177	1,177	62	16,232
dont: Prélèvements prioritaires	-2,887					
Allocation des Recettes ARC						
(quote-parts en pourcent des transferts de l'ARC)	-11,332	3,221	3,459	3,698	954	--
		28.4	30.5	32.6	8.4	
Autres recettes						
IGR/Contributions CRC fonctionnaires	48	48	386	429	50	962
IGR fonctionnaires et assimilés	21	21	171	190	22	426
Contributions CRC	27	27	215	239	28	536
Ressources totales						
Total Ressources	645	3,269	4,022	5,304	1,067	14,307
Part des transferts de l'ARC dans recettes totales	100	99	86	70	89	
Part dans le total	5	23	28	37	7	100
Ratio Part/Population			63	75	128	
Principales clés de répartition (hypothèses)						
Répartitions du personnel civil	300	300	2410	2675	315	6,000.0
Transfert ARC (total)	5.0	27.0	29.0	31.0	8.0	100.0
Transfert ARC (après budget ARC)		28.4	30.5	32.6	8.4	100.0
Population (estimations 2000)			245000	272000	32000	549000
en pourcentage			45	50	6	

VI. LE RÔLE DE LA BANQUE CENTRALE DANS LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

Dans le schéma de décentralisation proposé par la mission, la Banque Centrale sera amenée à jouer un rôle clé dans les transferts de fonds au profit des Budgets du gouvernement de l'Union et des gouvernements des îles autonomes. En conséquence, elle sera un point focal pour la production fréquente de données financières non seulement à des fins de gestion mais surtout pour assurer les contrôles et la transparence sur les sources et utilisations des fonds collectés au niveau central. La décentralisation pose aussi plusieurs questions sur les statuts et les fonctions de la Banque Centrale dans le nouveau cadre institutionnel, en particulier pour ses fonctions de régulation du secteur financier.

Les statuts de la BCC lui confient trois fonctions principales qui, bien que liées, sont clairement distinctes: (i) mener la politique monétaire ; (ii) servir de banquier de l'Etat ; et (iii) réguler et superviser le secteur financier. Dans le système central, la BCC jouait ce rôle de manière exclusive, et ses statuts lui donnaient un grand degré d'autonomie. Selon la Constitution de l'Union, la « monnaie » reste une fonction dévolue au niveau de l'Union. Elle implique donc que, au moins en ce qui concerne la politique monétaire et les fonctions qui y sont directement attachées, comme l'émission de billets et la gestion des réserves de

change, la fonction de la BCC devra rester une fonction du centre. **La mission estime que ce principe doit être confirmé et généralisé à toutes les fonctions de la Banque Centrale, y compris dans son rôle de banquier de l'Etat et de régulation/supervision du secteur financier.**⁶

A. Rôle de Banquier de l'Etat

Depuis sa création, et en particulier sous la constitution « fédérale » en vigueur aux Comores avant 2001, la BCC s'est vue confier le rôle de banquier de l'Etat. Ceci impliquait en particulier que les comptes bancaires de l'Etat étaient tenu à la BCC – en fait, le principe d'unicité des comptes du Trésor impliquait que l'Etat maintenait un seul compte central à la BCC - , que les opérations bancaires classiques (ordre de paiements intérieurs et extérieurs, mise à disposition d'espèces, etc.) au profit du Trésor était effectuée par la BCC, et qu'elle était seule habilitée à étendre du crédit bancaire à l'Etat. La décentralisation ne doit pas modifier ce principe, mais la mission recommande qu'il soit aménagé.

Dans le schéma proposé par la mission, cinq nouvelles entités financières juridiquement distinctes devront être mises en place : le gouvernement de l'Union, les trois gouvernements des îles et l'ARC. Chaque gouvernement sera doté d'un Trésor public. En outre, un compte centralisateur des recettes (le CCR) collectée par l'ARC devra être créé. **La mission recommande que la Loi Organique des Finances soit aménagée pour créer juridiquement ces cinq entités et qu'elle inclue de manière explicite les principes d'unicité des comptes au niveau de chaque gouvernement et le principe de leur logement exclusif à la BCC.**

En particulier, la mission recommande les actions suivantes:

- chacun des quatre Trésors maintiendra un compte unique auprès de la BCC ;
- aucun Trésor ne sera autorisé par la loi à ouvrir d'autres comptes à la BCC ou dans une autre institution financière (sauf, et uniquement, ceux qui seraient requis par les procédures de décaissement des bailleurs de fonds – comptes projets et comptes de décaissement des aides programmes) ;
- le compte de Trésor unique de chaque gouvernement fera office de compte centralisateur des recettes, aussi bien pour les recettes provenant des transferts de l'ARC que des recettes locales, et de compte centralisateur des dépenses ; et
- chaque Trésor aura autonomie totale sur la gestion de son compte unique.

En outre la mission recommande que :

- les procédures de recouvrement des droits de douanes, impôts et autres taxes collectées au niveau de l'ARC soient revues pour assurer qu'elles soient acquittées

⁶ Puisque le principe de maintenir la monnaie au niveau central est clairement établi dans la Constitution, nous ne discuterons pas de ce point dans ce qui suit. Nous notons cependant qu'elle implique clairement que la gestion des réserves de change restera du ressort exclusif de la BCC.

directement sur le CCR. Pour les recettes acquittées en espèces, qui devraient représenter à terme une fraction minimale des recettes collectées par l'ARC, le Trésorier Général de l'ARC sera tenu de soumettre à la BCC des situations de caisse sur base hebdomadaire et suivra les procédures en vigueur pour le versement régulier des espèces auprès de la BCC ; et que

- la BCC soumette sur base mensuelle (a) des situations de compte et (b) relevés des mouvements sur le compte CCR, auprès de chacun des gouvernements.

En ce qui concerne les **avances statutaires (AS) de la BCC au Trésor**, deux options semblent possibles :

- (option A) seul le Trésor de l'Union est bénéficiaire des AS, et les principes actuels de fixation du plafond sont reconduits virtuellement sans changement (le plafond étant calculé sur base de la totalité des recettes de l'ARC et des îles) ; ou
- (option B) chaque gouvernement (l'Union et les trois îles) bénéficient d'un accès à l'AS, leurs plafonds individuels étant calculés pour chacun d'entre eux sur la base de leurs recettes (y compris les transferts de l'ARC), comme c'est le cas pour les pays membres de la BCEOA ou de la BEAC.

La mission recommande que la faisabilité de ces options soit débattue avec la BCC. De plus, étant donné le rôle central de la BCC dans le mécanisme de collecte et de partage des recettes, la mission recommande également que des discussions soient entamées avec les autorités françaises compétentes pour envisager d'inclure dans la composition statutaire du Conseil d'Administration de la BCC la participation des quatre gouvernements comoriens. Puisque les statuts actuels prévoient quatre positions comoriennes au CA, il est envisageable de formaliser un arrangement dans lequel chaque île aura un représentant et le siège de Gouverneur continuera d'être un représentant du gouvernement fédéral.

La mission recommande aussi que la Banque Centrale poursuive les efforts de réforme de son contrôle interne et externe en cours, avec l'appui de l'assistance technique du FMI. Cet effort permettra non seulement d'assurer l'intégrité des opérations et des comptes de la BCC, mais fait partie intégrale de la mise en œuvre de l'appareil de contrôle et de transparence qui doit accompagner la décentralisation.

B. Régulation et supervision du secteur financier

Comme discuté plusieurs fois dans ce rapport, les principes d'affectation des compétences à chaque niveau de gouvernement doivent répondre à des préoccupations de coûts et de bénéfice. En matière bancaire et financière, l'application de ces principes est immédiate :

- la régulation du système financier et sa supervision confèrent des bénéfices communs à l'ensemble de l'économie des îles et sa décentralisation augmenterait la segmentation des économies locales, serait complexe et coûteuse pour les institutions financières opérant sur plusieurs îles et nuirait gravement à l'efficacité de la supervision ;

- par ailleurs, la supervision bancaire et financière est une tâche qui requiert des compétences et une expérience pointue. La BCC dispose de certaines de ces compétences et celles-ci ne peuvent être divisées.

Dès lors la mission recommande que :

- la politique du secteur bancaire financier soit du ressort exclusif du Gouvernement de l'Union ;
- la BCC continue d'assurer de manière exclusive son rôle de conseiller du Gouvernement en matière de réglementation du secteur ; et
- la BCC reste seule habilitée à conduire la supervision bancaire et financière (y compris pour les fonctions d'avis pour l'octroi d'agrément à l'ouverture d'une banque et la supervision prudentielle des institutions financières).⁷

La mission recommande toutefois que toutes ces options et recommandations fasse l'objet d'une discussion approfondie avec la BCC.

VII. LA FONCTION PUBLIQUE

Il y a au moins trois questions majeures qui influencent le choix stratégique entre une fonction publique unique ou différenciée, y compris:

- le droit de libre circulation;
- l'affectation entre les îles et l'Union;
- la gestion des excédants et des déficits de la fonction publique.

Le **droit de libre circulation** est le droit pour les fonctionnaires publics de travailler pour n'importe quel gouvernement, indépendamment de l'île dont ils proviennent. L'application de ce droit ne semble pas acquise aux Comores. De fortes réticences ont été exprimées concernant l'affectation des fonctionnaires originaires d'Anjouan (de Grande Comore, de Mohéli) au gouvernement futur de Grande Comore (d'Anjouan, de Mohéli). Il s'agit pourtant d'un droit qui a des retombées très importantes au niveau de la qualité du personnel, mais également pour l'utilisation efficace des ressources : le nombre des effectifs qualifiés est très réduit aux Comores et l'introduction de contraintes risque de créer des excédants dans une île et un manque sur une autre, ce qu'il faut absolument éviter.

L'**affectation entre l'Union et les îles** peut aussi faire exploser les coûts de la décentralisation. Le problème est particulièrement aigu pour Grande Comore car la confusion entre les activités menées pour le compte de l'Union et celles menées pour le compte de Grande Comore est très largement répandue. Le problème est plus simple pour les îles

⁷ L'idée qu'une île puisse décider unilatéralement l'ouverture d'une banque commerciale sans en référer à la BCC est évidemment à proscrire.

d'Anjouan et de Mohéli parce que, en tout cas à Anjouan, les institutions ont déjà été créées, et parce que les fonctionnaires qui seront assignés aux fonctions décentralisées sont déjà en poste sur les îles. Il faut toutefois distinguer entre les fonctionnaires qui effectuent dans les îles des tâches qui sont décentralisées et pour lesquels il suffit d'effectuer une modification d'appartenance et ceux qui effectuent des tâches à Moroni qui sont décentralisées vers Anjouan ou Mohéli. Ceux-là doivent être physiquement déplacés.

En résumé, la procédure à suivre consiste à : a) séparer les tâches qui reviendront à l'Union de celles qui reviendront aux îles; b) identifier les personnes exécutant ces tâches ; et c) les attribuer aux administrations concernées.

La décentralisation est l'occasion de vérifier **les déficits et excédants** dans la fonction publique. Chaque île devra procéder à un inventaire des effectifs qui lui seront attribués et une vérification du réalisme de cet inventaire.⁸ L'évaluation des besoins, comparé aux effectifs réels, indiquera les déficits et excédants. Il sera alors nécessaire de recourir à des listes de mobilité. Les fonctionnaires considérés comme excédentaires par leur administration sont inscrits sur des listes, qui détailleront leurs caractéristiques puis distribuées aux autres administrations. Les fonctionnaires placés sur la liste auraient le droit de garder leur poste pour une certaine période (deux mois) qui leur permettrait de chercher un autre employeur. Si, au terme de cette période, ils n'ont rien trouvé, ils devront abandonner leur poste avec une petite indemnité d'insertion.

Ces difficultés suggèrent qu'il serait prématuré, aujourd'hui, d'abandonner le système de la fonction unique.

VIII. L'ATTRIBUTION DES COMPETENCES EN MATIERE DE DEPENSES

L'objectif de ce chapitre n'est pas de suggérer une forme particulière de décentralisation des dépenses, mais d'utiliser l'exemple des secteurs importants de l'éducation et de la santé pour soulever les questions auxquelles les autorités comoriennes seront confrontées dans l'élaboration du schéma global de décentralisation. Bien entendu, la mission recommande que les stratégies envisagées fasse l'objet de discussions avec les bailleurs du secteur.

De plus, dans le cadre de l'accès possible des Comores à l'initiative PPTE de réduction du poids de la dette extérieure, la politique et les ressources nationales allouées à ces secteurs prendront une importance toute particulière – dans l'expérience des autres pays PPTE, la communauté financière internationale s'attend à ce qu'une partie importante des ressources locales libérées par la réduction du service de la dette se dirige vers les services d'éducation et de santé de base et que l'efficacité de leur utilisation s'améliore de manière conséquente.

⁸ La mission a appris qu'un inventaire de ce type aura lieu dans l'île d'Anjouan au mois de juin. Il est nécessaire que des opérations équivalentes soient effectuées régulièrement dans les autres îles, comme cela a été fait dans le passé.

Cette section présente des principes généraux pour le secteur de l'éducation et de la santé avant de brièvement passer en revue l'application de ces principes aux autres secteurs.

A. Décentralisation dans le secteur de l'éducation

Introduction

Les services publics de l'éducation, comme la plupart des services publics, ne forment pas un groupe monolithique de fonctions qu'on décentralise par déclaration d'intention et par transfert en bloc. La politique d'éducation est conduite au travers d'une large gamme de fonctions différentes, allouées à des institutions différentes et structurées pour atteindre les objectifs de l'Etat.⁹ Certaines de ces fonctions sont par nature locales (comme l'école elle-même, pour la provision de l'enseignement) et d'autres sont centralisées, déconcentrées ou décentralisées. Certaines sont du ressort exclusif de l'Etat; d'autres font l'objet de partenariats plus ou moins variés entre l'Etat et le privé, la société civile ou les bénéficiaires.

L'histoire récente du secteur illustre bien aussi les spécificités comoriennes: (i) dans le principe, le secteur de l'éducation est déjà considérablement « décentralisé » selon un modèle existant qui a une logique simple et cohérente et pourra former une bonne base pour la décentralisation; cependant (ii) le modèle comorien repose en fait sur une déconcentration et il devra donc être aménagé; de plus (iii) la mise en œuvre n'a pas été conforme au modèle original et les déviations sont nombreuses.

Contexte

Le secteur de l'éducation constitue toujours une des fonctions principales de l'Etat - le personnel émergeant au Ministère de l'Education Nationale représentant près de 50 pourcent du total de la fonction publique. Par implication, le secteur a un poids prépondérant dans la masse salariale du Budget de fonctionnement de l'Etat (voir Tableau 1). Inversément, malgré l'émergence d'un secteur privé, l'enseignement au niveau primaire, secondaire, professionnel et tertiaire reste largement public.

En revanche, le financement des dépenses hors-personnel du secteur tend à représenter une fraction faible du Budget de fonctionnement de l'Etat.¹⁰ Les bailleurs de fonds jouent un rôle important dans le secteur – financement de création et maintenance d'infrastructure, de matériel pédagogique et administratif, de formation des maîtres, mais aussi appui à la formulation de la politique sectorielle et à la gestion du secteur.¹¹

⁹ De plus, ni les attributions de fonctions ni les institutions qui les exercent ne sont figés, mais évoluent en fonction des contraintes et des résultats des évaluations de la performance de la politique.

¹⁰ Le Budget de fonctionnement ne comprend plus de dépenses en fournitures scolaires pour le primaire depuis 1993 (Bilan de l'Education Pour Tous à l'an 2000, Min de l'Education Nationale)

¹¹ D'autres acteurs interviennent (communautés villageoises, secteur privé, ONG, etc). La mission n'a pas obtenu de données sur les sources de financement du secteur.

Masse salariale	Fédéral/Grande Comore/Mohéli		Anjouan	
	Budget	%	Budget	%
Education	2165	34.2	1671	50.2
Défense	1014	16.0	464	14.0
Santé	500	7.9	263	7.9
Présidence/Premier Min.	438	6.9	151	4.5
Finances	426	6.7	165	5.0
Affaires Etrangères	327	5.2	10	0.3
Justice	217	3.4	124	3.7
Intérieur	132	2.1	122	3.7
Autres	1104	17.5	357	10.7
Total	6322	100.0	3327	100.0
dont:				
Charges Communes	449	7.1	30	0.9

Tableau 1: Répartition de la Masse Salariale par Ministère - Budgets 2002 - Gouvernements Fédéral/Grande Comore/Mohéli et Anjouan

La performance globale du système reste très faible que ce soit en terme d'accès, d'équité ou de qualité. Le taux de scolarisation nette (TSN) au niveau primaire était estimé à 60 pourcent en 1998/99 (avec un TSN pour les filles d'environ 55 pourcent). Les taux d'abandon et de redoublement sont importants.¹² Les moyens alloués aux écoles restent maigres, et l'émergence du privé dans les années 1990 reflète en partie les difficultés traversées par le secteur public suite aux troubles politiques et aux problèmes sociaux et financiers de cette période. Outre les taux d'encadrement moyens relativement faibles, très peu d'écoles sont dotées de mobilier, de matériel pédagogiques adéquats, d'infrastructure sanitaire ou d'électricité. On estime à environ un tiers le nombre d'élèves qui ne disposent pas de manuels scolaires. Enfin la qualité des ressources humaines (personnel enseignant) est également faible: on estime à environ 60 pourcent le nombre d'enseignants qui n'ont pas obtenu une formation initiale, et 70 pourcent ceux qui ne recourent pas aux formations continues.

¹² A titre purement illustratif, sur 1000 enfants qui ont l'âge d'admission au primaire, on estime que 25 obtiendront le bac. Le système primaire public comprend environ 262 écoles publiques, pour environ 1200 instituteurs et, en 1999, environ 70000 élèves (soit un taux d'encadrement moyen d'environ 1 instituteur pour 70 élèves). En 1999, le secteur primaire privé accueillait environ 12 pourcent des élèves.

Le critère fondamental de succès d'une décentralisation reste celui des résultats. Or, beaucoup reste à faire pour améliorer la performance de l'éducation aux Comores. D'une part, la qualité de la gestion opérationnelle et financière du secteur reste faible. D'autre part, les résultats en termes de scolarisation sont pauvres, et la qualité de l'enseignement reste très inégale. Bien qu'il semble exister une demande pour des services d'éducation de qualité (et à faible coût), une grande partie de cette demande n'est pas satisfaite. L'amélioration de l'accès à l'éducation et de sa qualité, à tous niveaux, doivent demeurer la préoccupation principale des décideurs comoriens.

Structure du Secteur

Le système du secteur primaire est, en théorie, articulé en quatre niveaux: le niveau le plus local, celui des écoles; les circonscriptions pédagogiques (CP) dans les îles; un niveau de gestion régionale, les Directions Régionales de l'Education (DR) au niveau de chaque île; et le Ministère de l'Education Nationale au niveau fédéral.

Une politique de transfert des compétences et responsabilité de gestion aux écoles est en cours depuis plusieurs années et est largement achevée, avec la mise en place de Conseils des Ecoles. Les compétences des Conseils incluent le contrôle des enseignants (essentiellement le contrôle des présences) et des décisions de gestion du budget de moyens de l'école pour les travaux d'entretien, le matériel et l'équipement. Ils peuvent aussi procéder de manière autonome à des recrutements (d'appoint) de personnel enseignant, initier les demandes de recrutement ou saisir les bailleurs de fonds (dans le cadre de projets spécifiques au secteur ou des projets d'infrastructure décentralisée) ou les DR, pour de plus grands travaux.

Les CP, dirigés par un Inspecteur Pédagogique, sont en charge du contrôle (principalement contrôle des programmes et des dimensions pédagogiques du travail des enseignants), de l'encadrement et de la formation sur-place des enseignants.

Les DR ont un rôle de gestion du système éducatif au niveau de chaque île, centralisant les informations et les décisions d'allocation des effectifs et des ressources des écoles et des CP de leur île. Dans le système en vigueur avant la sécession d'Anjouan, il fonctionnait donc comme un organe déconcentré du Ministère de l'Education central.

Enfin, le Ministère de l'Education Nationale est en charge de la politique nationale de l'éducation, de son suivi et évaluation (y compris la tenue de statistiques d'éducation nationales), de la conception des programmes et des normes en matière pédagogiques et de formation des maîtres, et de la gestion centrale de l'ensemble du système, y compris l'allocation générale des effectifs et des ressources entre les trois îles.

L'architecture du système est claire et cohérente, et représente une bonne base pour la décentralisation. Toutefois, sa mise en œuvre a dévié du modèle pour plusieurs raisons:

- Ainsi, la DR de Grande Comore ne s'est pas développée comme l'entendait la logique du modèle et la déconcentration de la gestion du Ministère vers les DR n'a pas pu s'effectuer, le Ministère « fédéral » continuant d'assumer ces fonctions. Ceci a créé une confusion entre l'administration centrale et l'administration de Grande Comore.

Cette confusion explique que Grand Comore soit largement en retard dans l'établissement de ses structures propres. Dans le passé, le gouvernement central étant basé à Moroni et ayant gardé le contrôle de nombreuses ressources (surtout le personnel), le transfert de personnel vers une unité déconcentrée n'était pas facile, ni sans doute jugé indispensable.. D'autre part, une autorité régionale qui se confond avec le centre a peu d'incitants à se développer et la tentation des autorités régionales de « laisser-faire » le centre (auxquelles ils appartiennent) est grande.

- Suite à la sécession d'Anjouan en 1997, la DR d'Anjouan a été forcée de faire siens les rôles du Ministère de l'Education. D'un côté, Anjouan a donc bâti ses propres structures, ce qui la place aujourd'hui dans une situation favorable pour préparer la décentralisation. Mais, les autorités de l'île n'ont plus respecté les principes de déconcentration, ce qui a conduit à des dérives. Les programmes scolaires sont cependant restés largement similaires, les trois îles ayant exprimé leur souci d'assurer une harmonisation des diplômes. Par ailleurs, des collaborations (par exemple, organisation des projets des bailleurs de fonds et organisation des examens) ont été poursuivies, malgré les difficultés et l'absence d'un cadre juridico-politique complet. Ce type de démarche montre que les bienfaits d'une concertation pour les questions clefs sont bien compris par les îles.

En ce qui concerne le secteur secondaire, le système est structuré de manière semblable, quoique la mise en œuvre de Conseil d'Administration des Collèges et Lycées n'ait pas encore été généralisée. Les DR jouent un rôle équivalent vis-à-vis des collèges et lycées de leur île que celui qu'il joue dans le primaire. Il existe un Office National des Examens au niveau central qui organise en particulier le baccalauréat.¹³

Au niveau tertiaire, les Comores sont dotées depuis quelques années de trois écoles de 3^{ème} cycle : l'Institut Supérieur de Formation et de Recyclage (ISFR); l'Ecole Nationale d'Administration et de Comptabilité (ENAC); et l'Institut de Formation des Enseignants (IFERE). Les trois instituts sont basées sur Grande Comore et émargent au gouvernement central. Le nombre d'étudiants est relativement faible.

Principes de décentralisation

La décentralisation des dépenses, qu'elles soient d'éducation ou autres, doit se concevoir dans un cadre général au sein duquel les fonctions et responsabilités particulières attribuées aux différents niveaux de gouvernement (fédéral au niveau du centre, fédéral déconcentré, et par île) sont clairement détaillées.

Identification des fonctions

Les principales fonctions du système peuvent être classées en quatre catégories qui permettent de mieux identifier la nature et le mode d'intervention de l'Etat dans le secteur :

¹³ Depuis la sécession, l'Office couvre uniquement Grande Comore et Mohéli.

- politique du secteur – politique d'accès, choix des modèles pédagogiques, langue d'instruction, choix de l'allocation générale des ressources au secteur à court et long terme, négociations de conventions auprès des bailleurs ;
- régulation ou fixation de normes - contenu des programmes scolaires, préparation et/ou choix des manuels, programme de formation des instituteurs, formation des inspecteurs pédagogiques - et procédures de mise en œuvre des normes (organisation de l'inspection pédagogique ou des examens nationaux) ;
- contrôle et évaluation - de la mise en œuvre des normes et de leur résultat au niveau des élèves, des maîtres et des écoles ;
- prestation ou provision de service – enseignement à l'école et formation

L'Etat a un **rôle central et souvent exclusif** dans la politique du secteur. Son rôle exclusif s'étend aussi à la régulation et le contrôle ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des résultats dans le secteur, par la maintenance d'un appareil statistique spécifique.

En revanche, le rôle de l'Etat **n'a pas un rôle exclusif** en ce qui concerne la provision de services. Il existe un secteur de l'école privée qui fonctionne aux Comores, ainsi que plusieurs formes de partenariats entre l'Etat et les organisations de la société civile (associations de parents, communautés villageoises et ONGs).

Si l'Etat choisit de **ne pas être prestataire direct**, il peut souhaiter garder un rôle dans le financement des écoles, le plus souvent pour des raisons d'équité (afin d'assurer l'accès aux plus pauvres).

Mais l'attribution des fonctions et de responsabilités doit aussi viser à minimiser les coûts et exploiter les bénéfices de la coopération.

Minimiser les coûts

La décentralisation ne modifie pas intrinsèquement les besoins financiers des écoles, mais les nouvelles fonctions d'encadrement (administration, définition de la politique du secteur, gestion ou contrôle) nécessiteront des ressources qui ont un coût d'opportunité important puisqu'elles réduisent les ressources disponibles pour le financement de la provision des services, qui est pourtant leur justification ultime.

Pour minimiser les coûts, il convient:

- d'identifier les fonctions et services qui bénéficient d'économies d'échelle (pour lesquels il est important de centraliser);
- de supprimer les duplications de fonctions au niveau de chaque île (pour les limiter en centralisant ce qui convient de l'être);
- de déléguer ou sous-contracter à une administration unique les fonctions qui peuvent l'être;
- et de mettre en commun certaines fonctions ou tâches (comme les commandes de matériel pédagogiques et d'équipement).

Exploiter les bénéfices de la coopération

Les fonctions de politique générale de secteur et de régulation nécessitent une coordination importante pour permettre un accès équitable, des normes de qualité minimale, et assurer l'harmonisation des formations, y compris les équivalences des diplômes. La mission recommande l'application de normes communes ou largement partagées pour ce qui concerne le contenu des programmes scolaires, la préparation et/ou le choix des manuels, le programme de formation des instituteurs, la formation des inspecteurs pédagogiques (la liste n'est pas exhaustive). En particulier, et bien que l'élaboration d'une politique d'éducation sorte de ses domaines de compétence, la mission ne pense pas que l'adoption d'un bac par île soit souhaitable.

Synthèse

Le tableau 2 ci-dessous illustre de manière synthétique ces différentes considérations pour le schéma de décentralisation du secteur de l'éducation primaire et secondaire. Dans ce tableau, les budgets autonomes au niveau de chaque île financent les fonctions et institutions dévolues à l'île. Donc, les fonds et les décisions d'allocations des fonds et des effectifs au niveau d'une île sont de son seul ressort, contrairement à ce qui se passe en déconcentration.

Les fonctions purement fédérales sont à la charge du budget fédéral. Des fonctions de coordination peuvent être exercées soit au niveau fédéral, soit à travers des structures de coordination inter-îles, ou fédérales/inter-îles. Selon les cas, elles sont financées par des contributions des budgets individuels des îles, ou par une combinaison des îles et du fédéral.

Tableau 2 – éducation primaire/secondaire

Fonctions	Economies d'échelle/duplication des coûts ?	Coordination centrale nécessaire ?	Responsabilité possible
Elaboration, suivi et évaluation des programmes	Oui	Forte	Fédéral/Inter-île
Formation des maîtres (programmes, écoles, formation sur place)	Oui	Forte	Fédéral/Inter-île
Politique de personnel : règles de recrutement, affectation, promotion, etc.	Oui	Forte	Fédéral/Inter-île
Programmation et planification du système	Oui	Modérée	Fédéral, Inter-îles, et îles
Sélection du matériel pédagogique (¹⁴). Acquisition du matériel pédagogique (ex. livres) et des équipements scolaires (grande commandes)	Oui	Modérée	Inter-île
Inspection scolaire	Oui	Modérée	Inter-île/Île
Construction/réhabilitation des écoles	Modérées	Modérée	Île
Gestion du personnel : recrutement, affectations, promotions. Etc.	Modérées	Modérée	Île
Entretien des écoles	Faibles	Modérée	Île/Ecole
Gestion des écoles	Faibles	Modérée	Ecole

Recommandations

La mission recommande :

- L'élaboration d'un cadre général d'affectation des compétences (voir ci-dessus);
- La préparation du transfert du personnel vers les fonctions identifiées dans ce cadre;
- Une consultation systématique avec les bailleurs pour assurer la continuité de l'aide;
- Une approche particulière adaptée à la situation de l'île de Mohéli;

¹⁴ On peut imaginer des modèles alternatifs : une tâche de sélection centrale (menu de livres) et une sélection finale par école (sur menu). Mais dans tous les cas de figure, le centre conserve un rôle clé.

- Un rôle central important pour certains aspects importants comme les programmes, la formation des maîtres et la gestion des examens;
- Le maintien du tertiaire au niveau central (mais pas nécessairement à Moroni).

B. Décentralisation dans le secteur de la santé

L'analyse du secteur de l'éducation permet de tirer plusieurs leçons qui sont aussi applicables, pari passu, au secteur de la santé. Nous illustrerons les points communs et ceux qui sont particuliers au secteur de la santé dans la perspective de la décentralisation.

Performance

Comme l'éducation, la performance en matière d'indicateurs de santé est faible ou modérée, que ce soit en matière de mortalité et morbidité (mortalité infantile estimée à 59 pour mille pour l'ensemble des Comores en 1998, et de 62 pour mille en milieu rural, mortalité maternelle estimée à 517 pour 100000 naissances), l'émergence d'épidémies et d'endémies qui ne se réduisent pas (comme le paludisme ou la typhoïde) ou sont réapparues (comme le choléra) sans parler de celles qui ont été récemment importées (comme le SIDA). Le succès de la politique de décentralisation qui sera adoptée se mesurera à l'amélioration de ces indicateurs.¹⁵

En termes d'« intrants », la performance du secteur est également mitigée. Les taux de couverture vaccinale et le taux d'encadrement de personnel médical sont modérément bons relativement aux pays de la région (bien que faibles en absolu), même s'il existe des déficits dans certaines spécialités et certaines régions, mais la mission a été informée de manques chroniques d'équipements et de médicaments. D'autres problèmes comprennent des installations vétustes, des moyens financiers maigres (en raison surtout des faibles contributions du Budget de l'Etat au fonctionnement de ces centres) et des ressources humaines (disponibilité et formation de personnel compétent, surtout infirmiers, techniciens de laboratoire, et autres personnel para-médical) insuffisantes.

Structure

La structure institutionnelle du secteur est déjà largement organisée selon des lignes déconcentrées, avec une structure pyramidale comprenant des centres de prestations à différents niveaux pour canaliser l'accès selon la nature et la technicité des traitements et selon les coûts des infrastructures et équipements : niveau local et sous-régional (80 PS, 17 districts), régional (3 régions sanitaires – avec des Directions Régionales de la Santé (DRS) et des Centres Hospitaliers Régionaux qui fonctionnent comme hôpitaux de référence) et central (le Ministère).

¹⁵ Il est clair que les résultats en matière de santé ne sont pas seulement imputables à la performance des services publics en matière de politique de santé préventive ou palliative, et de santé publique, mais dépendent aussi des conditions de vie, des revenus et des habitudes alimentaires et d'hygiène des populations.

Le niveau central comprend les fonctions de politique générale (avec une forte participation des organisations internationales spécialisées) et d'allocation des ressources (bien que la participation de l'Etat soit limitée pour l'essentiel à la paye du personnel médical et administratif émergeant à la fonction publique).¹⁶ Il comprend également des fonctions essentiellement centrales : politique et programmation des formations et centre de formation, campagnes d'IEC, organisation des campagnes de vaccination, évaluation des politiques de santé et statistiques, et rôle de négociations avec partenaires extérieur (bailleurs pour les projets et programmes de santé, mais aussi évacuation sanitaire pour les spécialités dont les îles ne disposent pas). Il existe différents organismes centraux comme un laboratoire d'épidémiologie de référence, et aussi, depuis 1991 une centrale d'achat pharmaceutique (la Pharmacie Nationale Autonome des Comores, PNAC) pour l'approvisionnement et la distribution de médicaments génériques essentiels sujets à une tarification réglementée.

Comme pour l'éducation, la déconcentration n'a pas été mise en œuvre à Moroni, entraînant la confusion entre administration centrale et administration de l'île de Grande Comore.¹⁷ Par ailleurs, la plupart des organismes centraux sont localisés à Moroni (en partie à cause des préférences ou les contraintes des bailleurs qui les financent).

Recommandations

La mission recommande:

- La mise en oeuvre du cadre existant par une délimitation claire des fonctions et des structures, l'assignation de leurs sources de financements intérieurs aux budgets des gouvernements à qui ces fonctions sont dévolues;
- Une réflexion sur la localisation optimale des institutions à caractère national;
- L'implication des bailleurs pour éviter de perturber le partenariat existant.

C. L'attribution des compétences dans les autres secteurs

Les règles utilisées dans le cas des secteurs de l'éducation et de la santé peuvent se généraliser aux autres secteurs. Nous présentons ci-dessous quelques exemples classiques:

Agriculture: centre: normes hygiéniques, certification de la qualité;
 îles: promotion de l'activité.

¹⁶ Par exemple, on note que de 1994 (date de la dernière grande réforme du système) à 2000, l'Etat n'a versé qu'une seule fois aux établissements de soins la subvention de fonctionnement qui était prévue dans le système (source : Développement du Système de Santé, par Soifaoui AFFANE, Ministère de la Santé Publique et de la Condition Féminine)

¹⁷ On note par exemple que les Plans Opérationnels 2002 de la Santé (PO), riches en détail sur les programmes, comprennent un PO pour Mohéli, un PO pour Anjouan et un PO pour le « niveau central ».

Tourisme:	centre: promotion internationale des Comores dans les ambassades.
Grands travaux:	centre: travaux d'intérêt national
Gestion des routes:	transfert immédiat aux îles
Sport:	centre: financement des participations aux jeux internationaux; îles: tout le reste.
Culture:	centre: gestion du patrimoine (musées).

Il faut inclure aux dépenses le coût de fonctionnement des structures politiques (parlement, assemblées et conseils municipaux). La décentralisation entraîne, par définition, la création de nouveaux niveaux de gouvernement. Une structure de type fédéral à trois niveaux, comme ce sera le cas des Comores, pourrait se révéler très coûteuse. Avec ses ressources fiscales très modestes, l'archipel pourrait être confronté à une situation où le niveau des services publics fournis aux habitants chute, à moins qu'un contrôle très strict ne soit effectué. La transparence des comptes publics, leur diffusion large, peut aider à les contenir, ainsi que de strictes limites quantitatives, directement introduites dans les statuts des collectivités locales.

IX. LE CONTROLE DANS LA CHAINE FINANCIERE

La solution préconisée dans ce rapport pour la gestion commune des ressources est celle d'une chaîne simple et efficace qui permet la transparence et facilite le contrôle des flux financiers.

Le **premier pilier** de cette chaîne est constitué par l'ARC, qui vérifie, pour les trois îles ou pour les trois îles et l'Union selon le schéma choisi, que l'ensemble des fonds collectés par les administrations concernées est bien versé sur le compte commun à la Banque Centrale. En matière de transparence, l'Union et les îles auront donc un accès privilégié à l'information sur les flux de recettes provenant de chaque administration.

Le **second pilier** est celui du partage de ces ressources selon les règles adoptées par le Parlement. Il est effectué automatiquement par la Banque Centrale qui verse (chaque mois) automatiquement sur le compte des gouvernements le montant qui lui revient. Le contrôle sur les opérations de la Banque Centrale devra toutefois être renforcé à différents niveaux.

Enfin, le **troisième pilier** est celui du contrôle financier et des dépenses. La tâche est compliquée par l'existence de quatre budgets au lieu d'un seul, même si l'autonomie politique des collectivités territoriales puisse en théorie justifier une gestion sans contrôle : en principe, les citoyens sont aptes à juger de la bonne utilisation des ressources, sans intervention des autorités centrales.

Pourtant, les îles et l'Union gagneraient à la mise en commun des contrôles sur leurs propres activités. D'une part, il est souhaitable que toute demande - provenant d'une île ou de l'Union - de variation des quote-parts fixés par la loi organique soit justifiée par une insuffisance des ressources par rapport aux dépenses engagées. D'autre part, les bailleurs de fonds souhaiteront sans doute plus d'information et de transparence avant de financer des requêtes régionales. Mais, en tout état de cause, la mise en commun des informations est indispensable à la poursuite de la politique macroéconomique et à la mise en œuvre de programmes financiers avec les organisations internationales.

A. Un système d'audit

Il faut donc introduire un système d'audit qui devrait être présent à chaque niveau de la chaîne financière.

Pour le **premier pilier** : le contrôle est celui traditionnellement effectué sur les services de douanes et des impôts. La mission recommande que les autorités contacte un bailleur de fonds bilatéral qui puisse les assister pour améliorer la qualité du contrôle. La mission a appris qu'une expérience de ce type avait été menée à la direction des douanes en collaboration avec des douaniers de Mayotte. Cette expérience a satisfait les parties concernées et pourrait être répétée. Elle rassurerait aussi les divers acteurs comoriens sur la qualité et la transparence du processus. La mission encourage donc les autorités à poursuivre ce type de travail de manière systématique et régulière. Leur succès est essentiel car il déterminera celui de l'ARC. De plus, les comptes de l'ARC seront soumis à un contrôle annuel.

Pour le **second pilier** : le contrôle sera effectué par le biais des déclarations, compilées tous les mois par la banque centrale, des décaissements de recettes du CCR, et par un rapport de contrôle interne qui sera envoyé à la Banque Centrale et à l'organisme de contrôle externe. La Banque Centrale elle-même a entrepris récemment un effort pour améliorer la qualité et la transparence de ses opérations.

Pour le **troisième pilier** : le contrôle nécessitera plus de temps. Il sera effectué par le biais des déclarations de chaque île et de l'Union sur les décaissements effectués par chaque unité administrative de dépense (bureaux, hôpitaux, directions des écoles etc) et par des rapports financiers synthétiques préparés par ces unités. Ces rapports indiqueront l'utilisation des fonds selon une nomenclature budgétaire adéquate et seront communiqués au payeur (une île ou l'Union) et à un organisme de contrôle externe (voir plus bas). Le contrôle interne effectuera la vérification des déclarations et des rapports. Enfin, les rapports individuels seront consolidés en un rapport final que présentera le ministère ou secrétariat des finances de l'Union. L'organisme de contrôle externe sera saisi de la vérification.

Bien que la gestion des dépenses publiques soit rendue plus transparente par l'existence d'un système informatisé d'information (type IFMIS), la mission souligne les coûts qui sont généralement inhérents aux développements de ces systèmes. Même si cette solution peut être envisagée dans l'avenir, elle ne doit pas constituer une priorité à l'heure actuelle et nécessitera sans doute un travail préparatoire important.

B. Le contrôle externe

L'extension des activités de la Cour de Comptes à tous les niveaux est sans doute souhaitable, mais elle se heurte à deux difficultés. La première est de nature politique. Même si la Cour est rattachée au parlement fédéral, son action au niveau régional n'est pas prévue par les textes et pourrait être mal perçue. La deuxième est le manque de ressources humaines aux Comores.

Néanmoins, la mission encourage les autorités à encourager les îles à utiliser la Cour des Comptes pour effectuer des contrôles à la demande. Ceci permettrait à la Cour des Comptes de se développer tout en permettant aux îles de limiter les coûts. Il lui faudra pourtant alors faire appel à des ressources qui ne lui seront pas propres.

Dans l'immédiat le recours à l'audit par échantillon, fourni par des sociétés privées et financé par les bailleurs de fonds, pourrait constituer une solution réaliste et économique, qui permettrait en sus la création d'antennes locales et le renforcement des capacités.

X. DOMAINES CENTRAUX

Les chapitres précédents ont présentés les principes essentiels d'une décentralisation réussie. Ils ont mis en exergue les considérations qui justifient, dans un cadre même très décentralisé, le maintien de certaines fonctions au niveau central : la faisabilité technique, le souci d'économie et la soutenabilité financière, les bénéfices de la coordination et le besoin d'éviter la segmentation économique et sociale des îles. Ces principes trouvent une application directe dans les trois domaines suivants que la mission recommande de maintenir au niveau central :

- La Caisse de Retraite des Comores (CRC) ;
- Les entreprises publiques (SCH / SAH, ONICOR et SNPT), dont il va falloir améliorer la gouvernance et pour lesquelles on peut envisager un schéma tel que celui de l'ARC avec une représentation multiple ;
- La politique et la réglementation économique et sectorielle (y compris l'environnement, la réglementation du travail, la politique énergétique, le code des investissements, etc.)

XI. LES MUNICIPALITES

Aux Comores, comme dans tous les autres pays, la décentralisation est un processus continu qui va nécessairement amener les municipalités à gagner de l'autonomie. Dans la phase de transition, les municipalités devront dépendre de transferts des îles visant à les aider à mettre sur pied leur propre capacité. A terme, elles pourront dépendre de leur propre source de revenus.

La mise en oeuvre d'une politique de décentralisation serait facilitée si les municipalités existaient seules. Le système fédéral est en effet mal adapté aux pays de très petite taille où l'on y préfère généralement un système décentralisé, basé sur un nombre réduit de municipalités fortes et efficaces. C'est une voie que les autorités pourraient envisager pour le futur. Les municipalités deviendraient le pilier, l'unité de base, de l'état comorien et les gouvernements régionaux - très amaigris - se contenteraient d'un rôle de coordination de l'action des municipalités.

Le renforcement des municipalités est délicat car les ressources du pays ne permettent pas d'envisager de nouvelles duplications de tâches et ni de risquer une baisse des recettes avec leur passage du centre ou des régions vers les municipalités. La solution consiste à renforcer la capacité fiscale des municipalités, peut-être en gardant une responsabilité au niveau des régions ou du centre pour réguler les taux des impôts où il pourrait y avoir compétition fiscale. En tout état de cause, si les impôts à caractère municipal ont actuellement un rendement négligeable, il pourrait être augmenté avec le renforcement des capacités.

Il faut toutefois souligner la nécessité de concentrer l'effort sur un éventail très réduit d'instruments fiscaux : l'imposition des propriétés foncières et des commerces, des artisans, des petites entreprises et des marchés. Si dans beaucoup d'états africains, le nombre des impôts et taxes locales a considérablement augmenté après la décentralisation, les recettes n'ont par contre pas augmenté en proportion, alors que les entraves aux contribuables se sont multipliées.

L'imposition des propriétés foncières doit être basée sur un système souple et peu coûteux. L'introduction d'un cadastre, tentée dans plusieurs pays africains (tels que le Cameroun, le Mali et le Sénégal) envisagée au début des années 80, a été abandonnée ou retardée à cause de difficultés pratiques. On lui préfère souvent le recours au recensement des propriétés jointe à l'utilisation de méthodes paramétriques pour l'évaluation des valeurs. Ces paramètres sont simples, comme le nombre de pièces, la qualité des matériaux, l'accès à l'eau ou la localisation (zone urbaine, rurale, ...). Si l'administration est compétente, l'impôt foncier peut produire de recettes suffisantes pour mettre sur pied un noyau de services locaux de base.

Des ressources additionnelles, pour les municipalités de taille plus élevée, pourraient émaner d'un impôt sur la consommation d'électricité. L'administration en est simple, car il suffit d'ajouter un pourcentage au prix facturé. Le distributeur devient ainsi le collecteur de l'impôt et peut appliquer le critère de résidence pour attribuer les recettes à la municipalité concernée. L'équité de cet impôt est évidente, puisque la consommation est liée au revenu des familles.

Sur le plan des compétences, le rôle potentiel que les municipalités pourraient jouer aux Comores est évident. Les services typiquement urbains sont aujourd'hui presque inexistants, surtout dans le domaine de l'hygiène publique. L'assainissement et le ramassage des ordures ainsi que la fourniture d'eau (là où elle est encore manquante) sont des activités généralement mieux faites par les municipalités et elles constituent clairement des priorités, avec d'importantes synergies au niveau de la santé pour l'ensemble des îles.

Enfin, il faut souligner une fois de plus la nécessité de contenir les coûts d'administration et les autres dépenses associées aux conseils municipaux. Lors de sa visite à Mohéli, certains ont soulevé avec la mission la possibilité que les conseillers municipaux prestent leur activité à titre bénévole et que le nombre des employés soit limité à un seul, ce qui semble être une bonne idée, avec même le recours au temps partiel pour les municipalités les plus pauvres.

Les recommandations de la mission

- Mise en place d'une capacité fiscale autonome pour les municipalités;
- Rendre effective la gestion de l'impôt foncier et des autres taxes;
- Introduction d'un impôt sur l'électricité;
- Contenir le coût des conseils municipaux et de l'administration.

Par ailleurs, la mission recommande l'étude d'une taxe sur la propriété terrienne. Cette taxe est particulièrement bien adaptée à un contexte décentralisé et, dans les pays développés, elle est typiquement une source importante de recettes pour les municipalités, d'une part pour son caractère local non-ambigu, et d'autre part parce que sa base (valeur des terres) est sensible à la qualité des infrastructures et services publics locaux qu'elle permet de financer. Bien que ce type de taxe soit relativement difficile à mettre au point (à faible coût de collecte) dans les pays en voie de développement, il existe des schémas simples de taxation de la terre qui pourraient être envisagés aux Comores, en particulier sans avoir recours à des données cadastrales.

Annexe 1. Pourquoi ne peut-on pas décentraliser toutes les administrations fiscales?

Malgré la forte volonté politique d'autonomie des îles et les problèmes évidents de confiance qui ont été exacerbés au cours des ans, la mission recommande de centraliser les administrations fiscales. Dans cet encart, la mission présente les arguments contre l'autonomie d'administrations fiscales décentralisées pour les îles, en particulier leurs douanes, qui serait à la fois économiquement insoutenable et ne répondrait pas aux problèmes de confiance réciproque.¹⁸

La décentralisation des administrations fiscales impliquerait un coût d'inefficacité qui la rendrait insoutenable pour une économie comme celle des Comores, et présenterait des risques de pertes de recettes au niveau de chaque île et donc au niveau global. Une perte de recettes mettrait en péril une stabilité financière et macro-économique déjà fragile, et contraignant encore davantage les faibles moyens disponibles pour le financement des dépenses et compliquant à la fois les négociations d'allègement de la dette extérieure et les apports d'appui budgétaire des bailleurs. L'expérience internationale suggère que les problèmes sont tels qu'il existe presque aucun exemple de pays qui ait maintenu des douanes décentralisées.

Contrairement à une opinion qui semble répandue parmi les comoriens, les spécificités des Comores rendent certains de ces problèmes encore plus aigus, et leurs conséquences plus néfastes. Parmi ces problèmes, on trouve :

I. Concurrence entre les administrations fiscales. Chaque gouvernement régional sera tenté de « faire la concurrence » aux autres en baissant ses taux de droits et taxes, en réduisant la base taxable, ou en offrant des avantages fiscaux divers pour attirer les marchandises, les affaires ou les investisseurs. Ce mouvement peut s'intensifier lorsqu'une des îles soupçonne une autre d'avoir recours à cette pratique. La première aura à son tour un incitant à contrecarrer cette concurrence réelle ou perçue en la poursuivant. Si chaque île entre dans cette logique, il est inévitable que certaines îles vont perdre plus de recettes que d'autres, ce qui va générer des tensions tandis que l'ensemble des recettes de l'Union va baisser. Prenons l'exemple classique de l'investisseur étranger ayant décidé de s'installer aux Comores mais hésitant dans son choix d'implantation.¹⁹ Si l'arrangement institutionnel permet la concurrence fiscale, il est certain que l'investisseur va chercher à attiser la surenchère des avantages fiscaux. Si rien ne différencie les îles aux yeux de l'investisseur, l'île où il s'installera sera celle qui aura offert le plus d'avantages fiscaux. Notons que l'île, pour attirer l'investisseur, a abandonné la plus grande part des recettes qu'il aurait dû payer alors que l'Union perd les recettes fiscales qu'elle aurait été en droit d'attendre. Même si les gouvernements se mettent d'accord pour une politique fiscale commune, et un code

¹⁸ Quoique nous ne le mentionnons pas explicitement, nous incluons dans cette discussion la taxation des importations de produits pétroliers et celles de riz, même si elle n'est pas encore gérée aux douanes

¹⁹ Bien que les investisseurs répugnent généralement à s'installer là où il existe plusieurs gouvernements non-coordonnés, surtout s'ils disposent chacun d'une administration fiscale.

d'investissement commun, leurs administrations, sur lesquels les contrôles du gouvernement ne sont qu'imparfaits, pourraient pratiquer la concurrence fiscale, par exemple par le biais d'avantages fiscaux « discrétionnaires » qui pourraient dans un premier temps accroître ses recettes. En fait, l'île d'Anjouan a exactement fait cela en diminuant certains tarifs pour attirer les importateurs en réponse à l'embargo.

II. L'affectation de recettes Si les recettes de douane ou de consommation étaient assignées à l'île ou à l'endroit où elles sont perçues est intrinsèquement injuste. Par exemple, il est clair que les recettes perçues au port de Marseille ne sont pas versées à la commune de Marseille, pas plus que celles perçues à l'aéroport de Charles de Gaulle ne sont versées à la commune de Roissy. Ce raisonnement s'applique tout aussi bien aux recettes perçues au port d'Anjouan ou à l'aéroport de Moroni. Les déséquilibres possibles entre la population qui paye la taxe (sur le prix de sa consommation) et celle qui bénéficie des services publics financés par cette taxe seraient intrinsèquement injustes. De plus, il en résulterait une fois de plus des tensions entre îles que l'accord essaye précisément d'éviter. Pareillement, l'histoire des Comores a montré la difficulté de mettre en oeuvre des systèmes de coopération volontaire entre îles pour compenser les pertes nettes d'une île au profit d'une autre. Ces systèmes seraient de toute manière trop coûteux.

III. Déséconomies d'échelles aux douanes Si les recettes douanières étaient assignées là où elles sont perçues, chaque île préférerait développer ses propres douanes, ce qui amènerait une concurrence par les infrastructures douanières, multipliant les positions d'encadrement, les structures de contrôle, les besoins de formation des cadres, et les systèmes d'information. Les surcoûts seraient importants, les rendant insoutenables, d'autant plus que les douanes comoriennes ont déjà besoin de renforcer leur capacités et leur performance. L'effort de réforme dans l'état actuel des choses sera déjà important, et il nécessitera l'aide des bailleurs. Mais ceux-ci seront sans doute peu disposés à aider des services de douanes indépendants dans chaque île. Chaque agence douanière serait donc moins performante qu'une seule, avec les pertes de recettes que cela implique. Comme la mission l'a expliqué dans le texte, la décentralisation des douanes est sans doute l'option la moins performante du point de vue de la gouvernance, de la faisabilité, et de la rigueur économique.

IV. Pertes d'efficacité pour les opérateurs privés Le développement d'administrations fiscales dans chaque île va aussi entraîner la multiplication des formalités pour les privés qui travaillent sur plusieurs îles, et déclenchera une augmentation des règles et de procédures. Tous ces facteurs vont interférer avec les choix économiques et financiers des opérateurs, que ce soit pour le transport, le stockage, ou la vente des marchandises. Le marché national, déjà très petit, sera segmenté, ce qui accroîtra le coût des produits importés et diminuera les revenus tirés des produits exportés, décourageant en particulier les investisseurs étrangers.

V. Perte d'efficacité pour les investissements publics Le besoin de conserver une base de taxation suffisante va créer (et a déjà créé) un incitant au développement dans chaque île de douanes propres, mais aussi d'un port et/ou d'un aéroport, malgré le coût énorme de ces investissements et la petite taille des marchés insulaires. L'héritage du passé semble avoir fait de Moutsamoudou le meilleur port aux Comores et Hahaya le meilleur aéroport. Il est impératif d'utiliser leurs avantages respectifs pour le bénéfice de tous. L'illusion de

développement économique qui pourrait accompagner le développement d'installations portuaires dans chaque île – en supposant que de tels projets trouvent des financements -, l'agglomération d'opérateurs privés autour de ces infrastructures et la création de quelques emplois pourrait occulter la réalité d'une perte économique totalement insoutenable pour les Comores.

V. Effets sur la fraude La rivalité et l'absence de coordination qui caractériserait certainement des douanes décentralisées aux Comores va surtout bénéficier aux fraudeurs qui pourront exploiter plus facilement les différentes procédures des douanes et leurs faiblesses. Quant aux opérateurs privés, qui sont bien entendu les plus nombreux, il est clair qu'aux Comores, comme partout ailleurs, le patriotisme fiscal ou l'éthique individuelle n'auront aucune influence sur leurs décisions. Elles seront, comme il se doit, guidée par des considérations de profit. Ce qu'une rivalité entre douane déclencherait serait simplement d'inciter les opérateurs honnête à la fraude.

VI. Problèmes d'incitants pour le financement du centre Dans un système décentralisé, la plus grande fraction des recettes totales serait collectée au niveau de chaque île et le financement du gouvernement fédéral et des charges nationales comme la dette extérieure (présente et future) nécessitera la mise en place d'un système de transferts important des îles vers le centre. Clairement, les gouvernements de chaque île remettront ces transferts en question, en particulier, comme c'est le cas actuellement, s'ils sont confrontés à des difficultés financières. Le système de transfert serait inévitablement contaminé par des problèmes de confiance: les responsables d'une île pourraient soupçonner les autres îles de camoufler l'information sur leurs recettes réelles qui détermineraient leurs transferts au centre seront basés ; ou que les efforts de collecte ou de gouvernance sont réduits afin de diminuer les transferts au centre. Ceci nuirait à l'esprit de la nouvelle constitution qui vise précisément à restaurer la confiance.

Annexe 2. Options pour l'organisation de l'ARC

Première option

Le capital social serait distribué intégralement entre les trois îles, qui nommeraient leurs représentants au sein du Conseil d'Administration. Le rôle de contrôle et celui d'assurer la transparence des comptes reviendrait aux institutions de l'Union. L'Union seule serait représentée au Conseil de Surveillance par le biais de membres nommés par le Gouvernement et la Banque Centrale des Comores. Les recettes seraient versées sur un compte – Compte Commun de l'Union et des îles – auprès de la Banque Centrale, qui assurerait la distribution automatique des ressources selon les quote-parts fixés par la loi organique. La Banque Centrale serait ainsi appelée à jouer un rôle crucial puisqu'elle serait le garant neutre de la transparence et de la bonne tenue de comptes de l'ARC, et donc du mouvement des ressources et de leur distribution.

Le Parlement et les Assemblées de chaque île auraient un droit d'accès, à travers le Conseil de Surveillance, à toute information détenue par l'Agence, tandis que les administrations des impôts des îles auraient un droit d'accès aux bases de données de l'Agence autant pour des besoins de transparence (par exemple la réconciliation entre les montants liquidés et effectivement déposés sur les comptes) que pour procéder à l'étude de l'assiette et pour effectuer des prévisions de recouvrement pour leurs propres impôts.

La nécessité de rétablir un sain esprit de coopération et de restaurer la confiance a aussi guidé la mission en ce qui concerne les recommandations concernant les règles de décision. Ainsi, les décisions à caractère stratégique, telle que la nomination du Directeur et de Sous-Directeurs, seraient prises à la majorité qualifiée (7 voix sur 9). Les décisions concernant la gestion ordinaire à la majorité absolue. Cela serait aussi, bien entendu, le quorum de toutes les décisions du Conseil de Surveillance.

Une ventilation possible de la composition des deux organes et de la répartition du capital social pour cette première option est présentée dans le tableau suivant.

Composition de l'ARC (première option)

Répartition du capital social	45% Anjouan	45% Grande Comore	10% Mohéli
Composition (membres) du Conseil d'Administration	4 Anjouan	4 Grande Comore	1 Mohéli
Composition (membres) du Conseil de Surveillance	5 Banque Centrale		4 Union

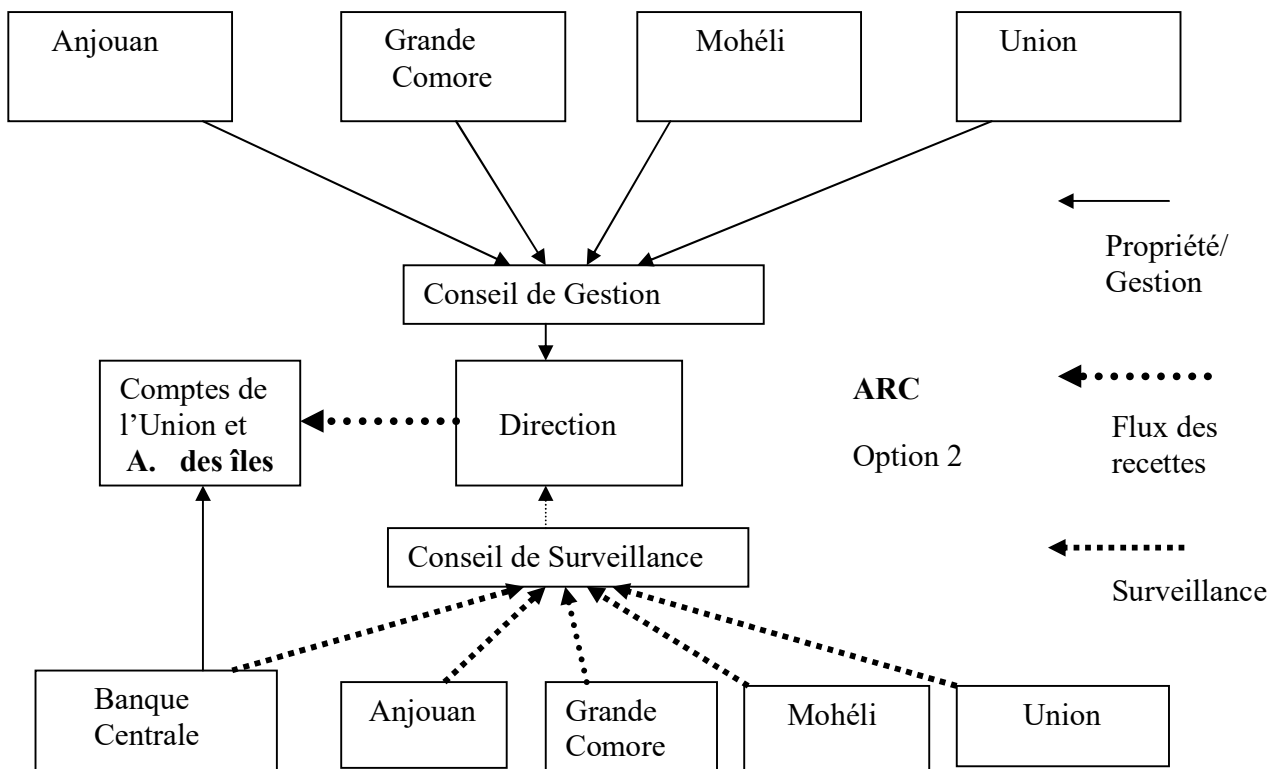
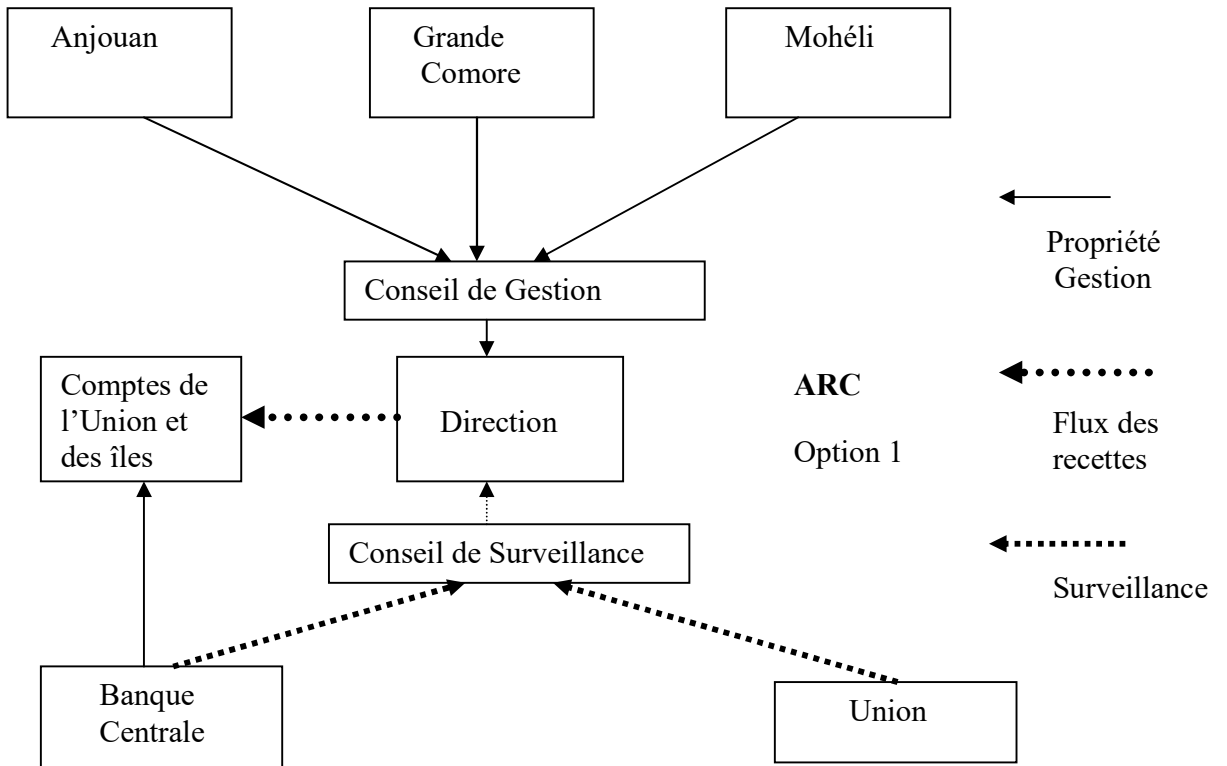
Seconde option

La deuxième option est basée sur l'idée d'une séparation moins nette des pouvoirs. Si tel est le souhait des autorités, la mission suggère que l'Union entre dans le capital social de

l'Agence au même titre que les îles et, par conséquent, elle entrerait également dans le Conseil d'Administration. Techniquement, l'Union étant une émanation des îles, cet arrangement ne devrait pas changer la répartition du contrôle. Toutefois, dans les circonstances actuelles, il peut être souhaitable de clairement refléter l'idée que quatre gouvernements sont concernés par l'administration des ressources. En conséquence, mais aussi en contrepartie, l'Union abandonnerait une partie de sa propre participation au sein du Conseil de Surveillance et ferait donc de la place aux représentants des îles. Les îles pourraient y voir un avantage supplémentaire en terme de confiance et de transparence. L'option est détaillée dans le tableau suivant.

Composition de l'ARC (deuxième option)

Répartition du capital social	20%Union 35%Anjouan 35%Grande Comore 10%Mohéli
Composition (membres) du Conseil d'Administration	2 Union 3 Anjouan 3 Grande Comore 1 Mohéli
Composition (membres) du Conseil de Surveillance	5 Banque Cle 1 Union 1 Anjouan 1 Gde Comore 1 Mohéli



Annexe 3. Critères pour une décentralisation efficace et équitable.

Les avantages d'un système décentralisé

Les avantages essentiels d'un système décentralisé proviennent de deux sources :

- la proximité administrés/administrateurs ; et
- la compétition au sein du secteur public.

La proximité entre les administrateurs et les administrés permet d'adapter, mieux qu'avec un état central, la prestation des services aux préférences et aux particularités locales. Cela relève surtout de la qualité de l'information. Au niveau local, les administrateurs connaissent (ou devraient connaître) mieux les exigences de leur citoyens, tandis que ces derniers ont mieux les moyens de faire entendre leur voix et d'ainsi contrôler l'action des leurs administrateurs. La responsabilité des administrateurs s'en trouve accrue, parce que les citoyens peuvent plus aisément faire la comparaison entre ce qu'ils reçoivent en termes de prestations de services et ce qu'ils paient en termes d'impôts et autres prélèvements obligatoires. Evidemment, tout cela suppose qu'un certain nombre de conditions assez strictes sont remplies, tant au niveau du fonctionnement du système démocratique, que du financement, de l'administration et de la transparence. Ces conditions sont discutées plus en détail dans le reste du texte.

Le deuxième avantage est **la compétition au sein du secteur public**. En principe, mais aussi en pratique, elle s'effectue - surtout dans les régions hautement urbanisées avec un nombre élevé de collectivités locales contiguës – par la mobilité: les citoyens qui ne sont pas satisfaits de l'action de leur collectivité locale peuvent, en dernière instance, changer de résidence. La compétition s'effectue aussi à travers la simple comparaison des performances entre les collectivités locales. Dans le cas comorien, par exemple, les habitants d'Anjouan pourraient comparer, dans le système décentralisé, les prestations de leur île en termes de politique de l'éducation avec celles de Grande Comore. Si la comparaison tourne à l'avantage de leur île, ils renouvelleront par le vote le mandat des administrateurs au pouvoir. Dans le cas contraire, ils changeront les élus locaux lors des élections suivantes. La compétition incite donc les administrateurs à l'efficacité. Cet incitant est moins fort dans un système centralisé où la comparaison des performances n'est pas possible puisqu'une seule administration – l'état central – fournit les services à tous. Finalement, un système décentralisé introduit une compétition de type vertical, entre les différents niveaux de gouvernement. En effet, ni l'état central ni les collectivités locales ne peuvent prétendre avoir le droit d'exercer pour toujours leurs compétences. Les changements sont possibles et les deux niveaux doivent démontrer à l'électeur que leurs compétences sont bien attribuées.

Les risques d'un système décentralisé

Les risques associés à un processus de décentralisation sont importants. Ils sont aussi nombreux et peuvent rapidement nuire à la validité du processus et à son efficacité.

Le premier risque est celui de la perte, pour l'ensemble de la nation, de la capacité de contrôle sur la gestion de ressources limitées. Dans le cas des Comores, cette question est

cruciale. Tous les niveaux de gouvernement peuvent prétendre avoir accès à une portion croissante des ressources financières nationales pour faire face aux compétences qui leur ont été attribuées ou à celles qu'elles souhaitent exercer. Sans une coordination efficace des demandes individuelles, l'équilibre financier national devient précaire, ou peut être sérieusement compromis. Les exemples d'échec sont nombreux.

Deuxièmement, et ceci s'applique particulièrement dans les pays pauvres, il faut se prémunir contre le risque d'une augmentation du coût total des services. L'augmentation provient d'abord de la multiplication des organes politiques. Si les coûts de fonctionnement de ces institutions ne sont pas strictement contrôlés, les ressources effectivement disponibles pour la prestation de services à la population sont réduites. Beaucoup de pays, que ce soit en Amérique Latine, en Afrique ou en Asie ont fait face à cette difficulté parce qu'ils n'ont pas su maîtriser l'augmentation du nombre et de la taille des organes. Parallèlement, il faut aussi tenir compte de la duplication des administrations générales (quatre ministères de l'éducation et de la santé au lieu d'un seul, dans le cas comorien) et de la perte possible des économies d'échelle suite à la fragmentation du secteur publique. Dans un petit pays comme les Comores, ceci pourrait avoir des implications financières dramatiques.

Dans les pays de taille réduite, surtout, la décentralisation peut aussi entraîner un manque de capacités au niveau local, ce qui compromet la prestation de services. Il est possible de faire face à ce problème par le biais de formules associatives, tout au moins en partie, comme le montrera la suite de ce texte.

Au problème de capacité, qui devient généralement plus aigu dans les régions les plus pauvres, peut s'ajouter celui d'un manque de solidarité entre les régions ou les groupes composants la nation. Il peut s'en suivre une augmentation des clivages régionaux, ce qui peut mettre en danger l'intégrité du pays. Il est évident qu'il y a des avantages importants à une association des régions différentes qui composent un Etat, qu'il soit fédéral ou non, ne serait-ce que pour une raison de partage des risques. Il est également évident que toutes les régions doivent participer à la distribution des avantages collectifs et qu'elles doivent aussi être informées des conditions de partage de manière transparente.

Une décentralisation efficace requiert donc de maximiser les avantages et de minimiser les risques. Pour obtenir cela il faut prévoir:

- un cadre juridique clair et complet;
- des institutions appropriées au processus évolutif de la décentralisation ; et
- l'adoption de critères économiques raisonnables et transparents pour l'attribution des tâches et des compétences et l'affectation des ressources.

L'adoption d'un cadre juridique clair et complet

L'importance d'une préparation minutieuse des détails du cadre juridique de la décentralisation ne peut être sous-estimée, surtout aux Comores. A l'heure actuelle, la constitution est assez incomplète que ce soit sur le plan des compétences ou sur celui du

partage des ressources. Il est urgent de préparer des textes d'accompagnement pour assurer une transition sans heurt de l'état unitaire au système fédéral.

Un cadre juridique complet requiert l'élaboration de lois organiques pour l'attribution précise des compétences dans les secteurs concernés par la décentralisation, et à chaque étape du processus. La réalité comorienne suggère que presque tous les secteurs sont concernés. L'effort d'élaboration des textes légaux doit être concentré sur les secteurs (très limités de toute façon) que l'on considère comme stratégiques, pour ne pas disperser les efforts. Les textes légaux sont ensuite accompagnés par des ordonnances du pouvoir exécutif, qui ont deux buts :

- donner les précisions détaillées de nature réglementaire qui, par leur nature, ne peuvent pas être prévues dans les lois organiques et qui ont généralement un horizon limité dans le temps ; et
- définir tous les passages et des procédures administratives qui assureront la transition (surtout pour la fonction publique).

Les institutions

Dans les états fédéraux bien établis, les institutions fondamentales sur lesquelles se fonde la division des pouvoirs – parlement et exécutifs fédéraux et fédérés– se révèlent souvent impuissantes à résoudre les conflits tout en maintenant la confiance mutuelle, pourtant toujours cruciale au succès des fédérations. D'autre part, même une définition très détaillée des compétences ne peut avoir qu'une durée limitée et les conflits de responsabilités émergent rapidement. Le fédéralisme – affirment les experts - plus qu'un système, est un processus basé sur l'accord entre les partenaires, et qui nécessite une mise à jour constante des textes, des engagements, et même des responsabilités.

Il s'ensuit que les institutions doivent assurer

- la coordination politique;
- la réalisation commune des travaux préparatoires aux décisions légales et administratives ; et
- la transparence, en premier lieu dans l'affectation des ressources financières.

Des pays fédéraux, tels que le Canada et l'Australie, assurent la coordination politique par des réunions à échéance fixe entre les premiers ministres du gouvernement fédéral et des états fédérés. Dans les fédérations européennes, comme l'Allemagne et l'Autriche, la coordination politique se fait au sein de la deuxième assemblée parlementaire, formée par de représentants des états fédérés. C'est la solution adoptée par l'Union Européenne, où la coordination est assurée par le Conseil des Ministres, qui réunit selon les matières à l'ordre du jour, les ministres compétents ou, pour les questions stratégiques, les chefs des gouvernements.

La coordination administrative est assurée dans beaucoup de systèmes décentralisés par des réunions des fonctionnaires représentant différents niveaux de gouvernements, et qui sont

délégués selon la nature des dossiers à traiter. Alternativement, certains pays ont constitué des conférences permanentes de représentants de l'état central, des régions et, dans certains cas, comme l'Italie, des grandes municipalités. Ces conférences peuvent réunir les responsables politiques, et / ou les agents de la fonction publique. Elles disposent d'une structure d'organisation permanente.

La transparence sur les questions financières est généralement assurée (Australie, Afrique du Sud, Ouganda, Inde) par des commissions indépendantes. Même si leur modèle varie d'un pays à l'autre, leurs compétences sont larges et peuvent inclure non seulement l'examen des dossiers, la formulation de recommandations en matière de compétences, d'impôts décentralisés et de transferts, mais aussi la collecte et ou la validation des informations statistiques concernant les relations financières. L'exemple plus réussi est celui de la *Commonwealth Grants Commission* en Australie, chargée de faire des propositions spécifiques concernant la distribution des transferts de péréquation payés par l'état fédéral. Elle récolte les statistiques et élabore la formule de répartition dans une complète transparence, qui est assurée, entre autre, par la publication de toutes les données utilisées et des calculs effectués.

Le Comité de suivi aux Comores s'inscrit dans cette logique. Une partie importante des résultats de la décentralisation dépendra de l'efficacité de leur action.

Le cadre économique et financier

Critères pour l'attribution des compétences.

L'attribution des compétences, ou des responsabilités est un aspect fondamental du processus de décentralisation. Elle influence l'efficacité dans l'usage des ressources financières de la nation, l'efficience de la fourniture des services publics et même l'équité du système.

La théorie économique du fédéralisme veut que **l'attribution des compétences** soit gérée par le critère d'équivalence. Selon ce critère, la responsabilité en chaque matière doit être attribuée au niveau de gouvernement où la majorité des effets, positifs ou négatifs, de la politique menée se font sentir. En termes plus techniques, l'adoption de ce critère équivaut à l'internalisation des effets externes, c'est-à-dire à s'assurer qu'en chaque matière ou responsabilité, les frontières politiques coïncident avec les « frontières économiques ».

Par exemple, si on attribuait la politique de relance économique aux collectivités régionales, aucune d'elle ne le ferait à une échelle suffisante, car la plupart des effets de cette politique se feraient ressentir en dehors des frontières de la région. En d'autres termes, les régions qui relanceraient l'économie en supporteraient tous les coûts, mais sans en tirer de bénéfices suffisants. Le même argument est applicable à la politique monétaire, la défense, la diplomatie, ou même la météorologie.

Le ramassage des ordures ménagères et l'assainissement illustrent bien l'argument inverse. Ces fonctions ont une portée locale. Si elles étaient attribuées au gouvernement central, ce dernier aurait tendance à négliger ses compétences, ou à mal les adapter aux conditions locales.

En conclusion, les politiques ayant une portée nationale devraient être attribuées au gouvernement national, tandis que les politiques à portée régionale et locale rentrent dans le domaine des collectivités territoriales.

Il faut aussi faire la **distinction entre secteurs et compétences**. En effet, au sein d'un même secteur, comme l'éducation, les compétences peuvent et doivent être séparées, si l'on veut correctement mettre en œuvre le critère d'équivalence. Ainsi, la définition des programmes pour chacun des cycles scolaires devrait relever de la compétence nationale, afin d'assurer une équivalence des diplômes obtenus à l'échelon national. Pareillement, la formation des enseignants doit obéir à des critères définis au niveau national, ce qui ne signifie pas, toutefois, que le gouvernement central doive imposer ses choix. Ces critères devraient au contraire être adoptés de commun accord entre toutes les parties intéressées. La construction et la maintenance des établissements d'écoles primaires devrait relever de l'autorité des collectivités décentralisées. En effectuant cette distinction, il devient possible de combiner les priorités d'ordre national, tels que des standards minimum, avec les diversités régionales et locales.

La mise en œuvre du critère de la correspondance doit prendre en compte les économies d'échelle possibles. Dans le secteur de l'éducation, il est évident que l'activité de formation des enseignants devrait être concentrée dans une seule île, et que le critère de spécialisation doit régir l'école secondaire supérieure et davantage encore les formations de troisième cycle.

Finalement, mais cet aspect est essentiel dans le cas des Comores, il faut distinguer entre la fourniture d'un service, c'est à dire sa mise à la disposition des citoyens, et sa production matérielle ou physique. La décision de fournir un service public n'entraîne pas nécessairement qu'il faille le produire directement. La production peut, en effet, soit être confiée à une entreprise privée dans le cadre d'un contrat de service, soit être effectuée en association avec d'autres collectivités publiques, soit encore être confiée à un niveau de gouvernement de niveau supérieur. L'île (ou la municipalité) peut ainsi réaliser des économies d'échelle – une entreprise privée qui effectue la maintenance des bâtiments peut travailler pour plusieurs collectivités et donc atteindre une taille suffisante pour réduire ses coûts – sans abandonner les responsabilités qui lui sont confiées par la loi et qui définissent en partie son autonomie. Ce type de décision devra clairement être pris à Mohéli, dont la taille est trop faible pour assumer l'entièreté des compétences qui lui sont attribuées par la constitution. Les autres îles auront beaucoup à gagner aussi, sur le plan de la production des services publics, à entamer une coopération inter-îles et avec le secteur privé.

Le tableau qui suit résume, pour une série de secteurs, les critères discutés plus haut.

Tableau 4. Attribution des tâches

	Niveau national	Niveau régional	Niveau local
Politique étrangère	Responsabilité totale		
Défense	Responsabilité totale		
Politique macroéconomique	Responsabilité totale		
Commerce international	Responsabilité totale		
Politique monétaire et Bancaire	Responsabilité totale		
Propriété intellectuelle	Responsabilité totale		
Justice	Responsabilité prévalente		
Services de police	Police criminelle		Circulation et marchés
Immigration	Responsabilité totale		
Environnement	Fixation de normes	Régulation et services	Services locaux
Ecole primaire	Normes, standards, programmes, contrôle		Fourniture des établissements et des Services
Ecole secondaire	Normes, standards, programmes, contrôle	Fourniture des établissements et des services	
Santé	Normes, standards, recherche médicale,	Hopitaux régionaux	Cliniques, centres de santé de base.
Routes	Planification et construction et maintien des routes nationales	Construction et maintien des routes régionales	Construction et maintien des routes locales
Développement économique	Régulation, promotion d'initiatives d'envergure nationale	Promotion d'initiatives d'envergure régionale	Promotion d'initiatives d'envergure locale
Tourisme	Régulation, promotion d'initiatives d'envergure nationale, infrastructures nationales	Promotion d'initiatives d'envergure régionale, infrastructures régionales	Promotion d'initiatives d'envergure locale, infrastructures locales
Electrification et irrigation rurales	Planification et normes	Construction et maintien des infrastructures régionales	Construction et maintien des infrastructures Locales
Sports et culture	Régulation, promotion d'initiatives d'envergure nationale	Infrastructures et promotion d'initiatives d'intérêt régional. Coordination des activités locales	Infrastructures et promotion d'initiatives d'intérêt local
Services pour les	Normes et standards	Coordination des	Fourniture des services

enfants et les personnes âgées		activités locales	
Eau et assainissement		Infrastructure et services	
Nettoyage et éclairage des rues			Fourniture des services
Ramassage des ordures ménagères		Normes et coordination de l'action locale	Fourniture des services

Il faut inclure aux dépenses le coût de fonctionnement des structures politiques (parlement, assemblées et conseils municipaux). La décentralisation entraîne, par définition, la création de nouveaux niveaux de gouvernement. Une structure de type fédéral à trois niveaux, comme ce sera le cas des Comores, pourrait se révéler très coûteuse. Avec ses ressources fiscales très modestes, l'archipel pourrait être confronté à une situation où le niveau des services publics fournis aux habitants chute, à moins qu'un contrôle très strict ne soit effectué. La transparence des comptes publics, leur diffusion large, peut aider à les contenir, ainsi que de strictes limites quantitatives, directement introduites dans les statuts des collectivités locales.

L'affectation des ressources

Il y a quatre moyens assez répandus de financer les collectivités territoriales :

- *l'attribution d'impôts*. Dans ce cas les collectivités locales disposent de bases fiscales propres. Elles peuvent définir l'assiette, déterminer les taux et effectuer le recouvrement ;
- *le partage de recettes* avec le gouvernement national. Dans ce cas assiette, taux et recouvrements sont décidés et effectués au niveau national, mais les recettes sont en partie distribuées aux collectivités locales selon des critères d'affectation ;
- *les transferts financiers*, avec ou sans affectation spéciale; et
- *la dette*.

L'attribution d'impôts propres est de loin le système plus efficace, car il responsabilise les administrateurs locaux. Ayant le pouvoir de décision, ils sont incités à faire bon usage de recettes qui viennent directement de la poche de leurs administrés. Toutefois, la réalité suggère qu'un financement basé uniquement sur les impôts locaux est indésirable parce que ces impôts propres exacerbent souvent les disparités de richesse entre les différentes régions.

Le respect de toutes ces conditions réduit l'éventail des impôts pouvant réellement être perçus localement.

Les caractéristiques d'un bon impôt local

Un bon impôt local doit avoir au moins trois caractéristiques. Premièrement, il ne doit pas être exportable. Cela signifie qu'un impôt dont les recettes sont recouvrées par une collectivité locale ne devrait pas être payé par les contribuables d'une autre collectivité. Les tarifs douaniers en constituent le meilleur exemple. Cet exemple est discuté en détail dans l'annexe 1.

Deuxièmement, il faut que la base fiscale ne soit pas trop mobile, sans quoi les collectivités locales seraient tentées de se faire concurrence par le biais d'une baisse des taux. De nouveau, ce cas est expliqué en détail dans l'annexe 1.

Troisièmement, il faut que le niveau de gouvernement qui est en charge du recouvrement ait la capacité de l'effectuer. Les collectivités locales éprouvent généralement des difficultés à administrer les impôts complexes, ou ceux dont la base se trouve aussi en dehors de leur territoire, comme l'impôt sur les profits des sociétés, la TVA, ou l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Toutefois, le choix s'élargit si l'on considère séparément les différentes composantes de la politique d'imposition. On doit en particulier séparer les décisions concernant la définition de la base fiscale de celles concernant les taux. Par exemple, le recouvrement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques peut être mieux effectué par une administration centrale, que par une collectivité locale. Il vaut mieux aussi que la définition de la base relève du parlement national. En revanche, les collectivités locales peuvent, et elles le font dans de nombreux pays, ajouter leur propre taux – dans une fourchette pré-établie - à celui qui est fixé par le gouvernement national.

Le tableau qui suit résume la pratique internationale en matière d'affectation des recettes fiscales.

Tableau 5. Attribution des impôts: critères internationaux

	Détermination de la base	Fixation des taux	Administration: assiette, recouvrement et contrôle
Tarifs douaniers	F	F	F
Impôt sur les sociétés	F	F	F
Impôt sur le revenu des personnes physiques	F	F/S/L	F
Impôts sur les salaires	F	F/S/L	F
Impôts sur la fortune	F	FS	FS
Impôts multi-stades sur les ventes (TVA, TTC)	F	F	F
Impôts à un seul stade sur les ventes	F	FS	FS
Accises sur la production (fuel, tabacs, alcool)	F	F	F

Accises sur la consommation	F/S/L	F/S/L	F/S/L
Taxes sur les véhicules	F/S	S	S
Impôts sur les entreprises (taxe professionnelle, patente, etc.)	S	S/L	S/L
Impôts fonciers	F/S/L	L	L
Prix publics, redevances	F/S/L	F/S/L	F/S/L
F: gouvernement central (Union); S: régions (Îles); L: collectivités locales (municipalités)			

Le partage de recettes réduit considérablement la responsabilité des administrateurs locaux puisqu'ils ne peuvent plus faire varier les taux selon leurs besoins de financement. Pourtant, cette option devient incontournable lorsque, comme c'est le cas aux Comores, les impôts réellement locaux ne suffisent pas aux dépenses indispensables.

L'objectif premier des *transferts sans affectation* est d'effectuer la péréquation. Il s'agit de permettre aux collectivités locales de fournir des services publics d'un niveau uniforme sur tout le territoire national, en dépit des clivages dans la capacité fiscale. En d'autres termes, il s'agit de transferts distribués selon des critères d'équité, qui doivent contribuer à l'union nationale. Un tel mécanisme doit pourtant être basé sur la transparence et, dans les cas des pays en voie de développement, où les données statistiques manquent et/ou sont imprécises, sur des formules simples, contenant un nombre réduit de paramètres, tels que la population et sa structure par classes d'âge.

Les transferts avec affectation spécifique servent surtout à établir des priorités nationales. Si les programmes de vaccination obligatoire exécutés par les collectivités locales sont insuffisants pour réduire la propagation des maladies sur l'ensemble du territoire, le centre peut intervenir. Toutefois, dans un système décentralisé, les transferts spécifiques doivent rester peu nombreux. Trop nombreux et mal coordonnés, ils peuvent en effet entraîner des effets contradictoires et indésirables, et contribuer à l'épuisement des ressources du gouvernement central.

La dette est, pour les collectivités locales, un instrument aussi attrayant que dangereux. C'est la dette qui permet de repousser le coût de mauvaises politiques sur les générations futures. C'est pour éviter de faire payer aux générations futures les erreurs d'aujourd'hui et pour éviter les crises financières, que les systèmes décentralisés imposent toujours des limites très contraignantes à l'endettement par les collectivités locales (plafond à l'endettement total ou imposition d'une quote-part maximale des revenus d'origine fiscale pouvant être destinée au service de la dette). En tout état de cause, la plupart des pays interdisent l'accès à la dette extérieure aux collectivités locales.