

# **UNION DES COMORES**

## **Mémoire de politique économique et financière pour 2009**

### **I. INTRODUCTION**

1 Après la résolution, l'an dernier, de la crise d'Anjouan et le récent amendement de la constitution qui apporte la cohésion qui manquait tant au fonctionnement de l'Etat, l'Union des Comores sort enfin de plus d'une dizaine d'années d'instabilité politique chronique. Elle peut désormais se pencher sur les défis de son développement économique. Le pays dispose de peu de ressources naturelles, d'un marché intérieur étroit et fragmenté, de faibles capacités institutionnelles et d'une base d'exportation réduite, ce qui le rend particulièrement vulnérable aux chocs. Près de la moitié de la population vit sous le seuil de pauvreté et n'a qu'un accès limité à l'eau potable, à l'électricité et aux services essentiels tels que l'éducation et la santé.

2 Pour remettre l'économie sur la voie d'une croissance forte et durable et lutter plus efficacement contre la pauvreté, le gouvernement est déterminé à mener une politique économique et financière saine. Avec le concours des services du FMI et de la Banque mondiale, il a élaboré un programme économique à moyen terme pour 2009-12 qui vise à consolider la stabilité macroéconomique, renforcer le cadre institutionnel et la gouvernance, et améliorer le climat de l'investissement. La bonne exécution de ce programme, qui est adossé au document de stratégie intérimaire pour la réduction de la pauvreté (DSRP intérimaire) du pays sera appuyé par les ressources du FMI au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC), permettra aux Comores de bénéficier de l'allègement de la dette extérieure au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

## **II. ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE RÉCENTE ET RÉSULTATS OBTENUS DANS LE CADRE DU PROGRAMME APPUYÉ PAR LE FMI AU TITRE DE L'AIDE D'URGENCE POST-CONFLICT (AUPC)**

### **A. Évolution économique récente**

3 L'activité économique reste globalement atone aux Comores. Au cours des deux dernières années, elle a été dominée par des perturbations liées à la crise politique à

Anjouan et à un contexte économique international difficile. L'économie a aussi souffert d'une grave crise énergétique, ainsi que de difficultés d'accès du secteur privé au crédit bancaire au premier semestre 2008. Ces contraintes ont provoqué une baisse d'activité dans les principaux secteurs productifs, en particulier ceux de la vanille, des transports et du commerce. Le repli a toutefois été compensé par une bonne tenue de la production agricole vivrière stimulée par une pluviométrie favorable et l'augmentation des prix mondiaux des denrées alimentaires. La faiblesse de l'économie a également été atténuée par un dynamisme relatif dans le secteur des bâtiments et travaux publics soutenu par les appuis des bailleurs, les flux financiers des migrants, et quelques investissements étrangers dans le secteur du tourisme. En conséquence, le taux de croissance du PIB réel est estimé à une moyenne de 1 pourcent en 2008/09, en augmentation de ½ point de pourcentage par rapport à 2007. L'inflation s'était accélérée pour se situer à 7,4 pourcent en glissement annuel en 2008, en raison de coûts élevés des carburants et des transports. Elle enregistre un net recul et devrait retomber à 2,3 pourcent en 2009, traduisant la baisse des tensions sur les prix des produits pétroliers et alimentaires.

4 Dans le domaine budgétaire, les recettes publiques ont amorcé une remontée, atteignant l'équivalent de 13,5 pour cent du P.I.B en moyenne annuelle depuis 2008. En même temps les dépenses de personnel sont relativement mieux maîtrisées, bien que celles-ci continuent de peser lourdement sur le budget de l'Etat. D'une façon générale, les premiers résultats obtenus dans l'assainissement des finances publiques traduisent l'impact de la mise en place progressive de mesures de renforcement de la mobilisation des recettes et d'amélioration de la gestion des dépenses, y compris l'établissement d'un comité de trésorerie. Ainsi, le déficit du solde primaire intérieur du budget devrait retomber à 1,6 pourcent du PIB en 2009, contre 2,7 pourcent en 2008. Les charges de l'Etat restent toutefois très largement supérieures à ses possibilités de mobilisation des ressources, justifiant l'accumulation de nouveaux arriérés des paiements jusqu'au premier semestre de l'année 2009.

5 Dans le secteur extérieur, la reprise des exportations reste incertaine face à la persistance de la faiblesse des cours mondiaux—bien que la vanille aie enregistré une remontée ponctuelle en 2009. Par contre, soutenues par une bonne tenue des transferts des fonds des émigrés (équivalent à 25 pourcent du PIB en 2008), les importations, y compris celles du secteur du bâtiment et des véhicules d'occasion, demeurent dynamiques, et la facture pétrolière ne fléchit pas. En raison des ces développements, le déficit du compte courant

extérieur (dons de soutien budgétaire compris) se monte à l'équivalent de 9,7 pourcent du PIB, en moyenne, en 2008-09, contre 6,7 pourcent du PIB en 2007. De nouveaux arriérés de paiements extérieurs se sont accumulés, et, devant atteindre l'équivalent de 230 pourcent des exportations des biens (en valeur actuelle nette) selon les projections à fin 2009, l'endettement de l'Etat reste insoutenable. Le gouvernement a toutefois obtenu le report du règlement d'arriérés extérieurs équivalent à 16 millions de dollars EU au 30 juin 2009, ainsi que d'importantes échéances de service de la dette extérieure (1,2 millions de dollars EU) au titre de l'exercice budgétaire 2009, en attendant la résolution globale de la situation de sa dette extérieure dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée.

6 Le crédit à l'économie, incluant les prêts du secteur de la microfinance, devrait augmenter de 10 pourcent en 2009, après une progression de 27 pourcent l'an dernier. Il est essentiellement alloué au secteur de commerce. Dans ces conditions, et dans un contexte d'expansion du système bancaire national, la masse monétaire enregistrerait une hausse de 7,9 pourcent en moyenne entre 2008 et 2009, parallèlement à un certain recul des avoirs extérieurs nets. Les réserves de change se montent à l'équivalent de 5-6 mois d'importations de biens et services non facteurs.

## **B. Performance dans le cadre du programme**

7 Sur un total de onze indicateurs quantitatifs et structurels de suivi du programme pour la fin 2008, sept avaient été respectés (Tableaux 1 A et 1 B). En particulier, l'indicateur quantitatif relatif au niveau minimum de mobilisation des recettes publiques a été observé. Toutefois, à cause de pressions sur les dépenses des biens et services liées à l'opération militaire d'Anjouan et aux subventions accordées à la société nationale de l'eau et de l'électricité (MA-MWE) en réponse à la crise énergétique, les indicateurs du programme relatifs aux arriérés des paiements extérieurs, au crédit intérieur net à l'Etat, et au déficit primaire du budget au 31 décembre 2008 n'ont pu être respectés. Dans le volet structurel, trois des quatre indicateurs avaient été tenus, le quatrième ne l'ayant été que partiellement. En effet, l'informatisation de la solde n'avait été initiée que par les exécutifs de l'Union, Anjouan et Mohéli, et restait entièrement à faire à Ngazidja à fin 2008.

8 Les résultats du programme AUPC ont été plus satisfaisants à fin mars 2009, reflétant l'impact des efforts d'amélioration de la gestion budgétaire entrepris depuis plusieurs mois. Ainsi, tous les 7 indicateurs quantitatifs de performance pour cette échéance ont été respectés, en dépit d'une conjoncture économique toujours difficile. La mise en oeuvre des

réformes structurelles a également été globalement satisfaisante : seul un des quatre repères du programme pour la fin mars n'a pas été intégralement observé, en raison de la persistance de retards dans l'informatisation des opérations de la solde dont les travaux ont tout même été initiés dans l'île de Ngazidja.

### **III. CADRE MACROÉCONOMIQUE À MOYEN TERME DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**

9 La réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont parmi les objectifs clés de la politique gouvernementale. Pour y arriver, le gouvernement entend mettre en oeuvre le plan d'action à moyen terme du DSRP intérimaire centré sur cinq domaines stratégiques jeter les bases d'un développement économique durable, stimuler l'activité du secteur privé; développer le secteur agricole; renforcer la gouvernance, le système judiciaire et la sécurité; mettre en valeur le capital humain. Le gouvernement a engagé un processus de consultation qui aboutira à l'élaboration d'un DSRP complet avant la fin 2009. Dans l'intervalle, le programme économique gouvernemental se fondera sur les objectifs du DSRP intérimaire, en privilégiant l'augmentation des crédits budgétaires alloués aux secteurs prioritaires, afin d'amorcer une reprise soutenue de la croissance et d'amélioration des indicateurs relatifs aux OMD,

10 Le programme gouvernemental pour les trois prochaines années vise à rétablir la stabilité macroéconomique, à renforcer les institutions et la gouvernance, et à améliorer le climat de l'investissement. La croissance du PIB réel devrait être portée à environ 4 % d'ici la fin 2012, tirée par une reprise de l'investissement public et privé, l'augmentation de l'appui des bailleurs de fonds allant de pair avec l'amélioration du climat de l'investissement. Le tourisme, l'agriculture, la pêche, la finance et les télécommunications devraient apporter une contribution positive à la croissance. L'inflation sera maintenue à 3 0/ grâce à notre ancrage monétaire et à une politique salariale prudente. Les exportations de biens et de services et les envois de fonds de la diaspora comorienne devraient rester plutôt contenues, en raison d'une conjoncture internationale peu porteuse. Toutefois, l'augmentation des appuis des partenaires stimulera la croissance des importations et, d'après les projections, le déficit extérieur courant se stabiliserait autour de 10 % du PIB à l'horizon 2012; et le niveau des réserves de change se maintiendra à un peu moins de 5 mois d'importations de biens et de services.

11 Le programme vise à réduire le déficit du budget primaire de moitié à "horizon 2012, de manière à dégager davantage de ressources pour assurer le service de la dette,

épauler l'augmentation des dépenses sociales et d'investissement, et permettre de réduire peu à peu les arriérés de paiements intérieurs. Dans ce cadre, [es dépenses d'investissement public et liées aux secteurs sociaux devraient s'accroître de l'ordre de 1,7 point de pourcentage du PIB, financées à partir de l'augmentation progressive des recettes intérieures, d'une légère contraction de la masse salariale et de l'accroissement de l'aide extérieure. A cet effet, le gouvernement veillera à porter les recettes intérieures à un minimum de 14 % du PIB en 2012, essentiellement grâce à l'amélioration des recettes fiscales qui devraient être portées à 12 1/2 % du PIB. En matière de dépenses, la politique gouvernementale visera à contenir la masse salariale par la réforme de la fonction publique et une gestion efficace des effectifs, elle limitera également les dépenses discrétionnaires au strict minimum afin de libérer des ressources au profit des secteurs prioritaires d'appui à la croissance.

12 Nous sommes persuadés que le programme appuyé par les ressources de la FRPC permettra d'aboutir à un allègement de dette au titre des initiatives PPTE renforcée et l'ADM qui est essentiel au retour à la viabilité de la dette. Le programme à moyen terme en cours part du principe qu'une fois les arriérés des paiements extérieurs apurés et le rééchelonnement de la dette extérieure obtenu à des conditions concessionnelles en 2010, le point de décision de l'initiative PPTE pourra être atteint au deuxième trimestre de la même année, ouvrant la voie au franchissement du point d'achèvement PPTE et au bénéfice du dispositif de l'IADM d'ici la fin 2012.

#### **IV. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE POUR 2009-10**

13. Les objectifs de notre programme pour 2009/10 sont les suivants: une croissance moyenne du PIB réel de 1,5 %, avec une contribution significative de l'agriculture et du secteur des travaux publics et du bâtiment, à la faveur de la réalisation des projets financés sur ressources extérieures et sur les transferts des migrants, un taux d'inflation de 3 % une plus grande maîtrise du déficit extérieur courant (dons inclus) ramené à environ 9½ % du PIB et le maintien des réserves de change à l'équivalent de 5-6 mois environ d'importations de biens et services non facteurs.

##### **A. Finances publiques**

14 Le programme économique du gouvernement vise à réduire le déficit du solde budgétaire primaire intérieur de 2,7% du PIB en 2008 à 1,5 % du PIB en moyenne en 2009 et 2010. Le déficit global du budget (base caisse, dons inclus) devrait atteindre 2,5 % du PIB et

2,2% du PIB en 2009 et 2010, respectivement, contre 1,3 % du PIB en 2008. Le service de la dette extérieure se monte à 8,4 19 milliards de francs comoriens (4,5 % du PIB) en 2009, y compris 5,7 17 milliards d'arriérés en attente de rééchelonnement dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée. Il devrait se réduire à 2,961 milliards de francs comoriens (1,5 % du P113) en 2010, couvrant notamment les obligations envers les principaux créanciers multilatéraux.

15 Le cadre budgétaire du programme au titre de l'exercice 2009 fera l'objet d'un collectif budgétaire adopté avant la présentation de la requête FRPC des autorités au Conseil d'administration du FMI. Il est intégralement financé, bénéficiant (j) d'appuis budgétaires des partenaires extérieurs s'élevant à 4,6 % du PIB, et (ii) un financement intérieur net (incluant le remboursement de crédits de la banque centrale et de la SNPSF) équivalent à 6 % du PIB. En plus du FMI, les concours budgétaires extérieurs sont attendus notamment de partenaires de la région du Golfe, de l'Union Européenne, la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement et la France. Si le gouvernement obtient des appuis budgétaires extérieurs au delà des montants programmés, il consultera le FMI sur leur utilisation et établira un nouveau collectif budgétaire précisant les modalités d'affectation de ces ressources, en donnant la priorité à l'apurement des arriérés des paiements aux fournisseurs de l'Etat et aux agents de carrière des services publics. Les prévisions pour 2010 établissent des besoins de financement nets de l'Etat de 3,8 pourcent du PIB qui devraient être couverts par des appuis des partenaires dans le cadre du programme F.RPC, y compris au titre de l'allègement intérimaire de dette extérieure dans le cadre de l'initiative PPTE—pour un montant équivalent à 0.5 pourcent du PIB, lorsque le pays atteindra le point de décision de l'initiative au second trimestre de l'année.

16 La bonne application de l'accord de partage des recettes entre les îles et l'Union, et une meilleure gestion des dépenses devraient assurer une trésorerie plus prévisible qui permettra de faciliter le règlement à temps des obligations intérieures et d'éviter l'accumulation de nouveaux arriérés intérieurs. Dans cette optique, le gouvernement renforcera les mécanismes de suivi consolidé des opérations financières de l'Etat et veillera à la tenue régulière des réunions des comités budgétaire et de trésorerie.

17 Les recettes intérieures devraient atteindre 25,975 milliards de FCs (13,8% du P113) en 2009 et s'élever à 29,053 milliards de FCs (13,3% du PIB) en 2010, contre une réalisation de 23,379 milliards (13,1 % du PIB) pour 2008. Ces chiffres traduisent l'effet de la relative faiblesse de l'activité économique en 2009, avant l'amorce lente de la reprise en 2010. Ils prennent aussi en compte les recettes exceptionnelles du programme de citoyenneté

économique (0,8 pourcent du PIB) et de la vente du nouveau passeport biométrique (0,3 pourcent du PIB), ainsi que l'impact des mesures de mobilisation des recettes déjà prises ou envisagées (paragraphe 2426 ci-dessous).

18 Les dépenses totales devraient atteindre 42, 018 milliards de francs comoriens, soit 22,3 % du PIB en 2009, avant de se situer à 43,987 milliards de FCs (22,1 % du PIB) en 2010. Les autorités sont déterminées à ramener les dépenses primaires à un niveau compatible avec les ressources disponibles, en vue de réussir le renforcement de la position budgétaire nécessaire au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la réorientation des dépenses vers les secteurs prioritaires. Ainsi, les dépenses primaires intérieures seront limitées à 14,6 % et 14,1 % du PIB en 2009 et 2010, respectivement. A cette fin, les recrutements seront gelés, l'informatisation du registre de la solde de la fonction publique sera achevée et les cadres organiques de l'Union et des îles adoptés. D'autre part, grâce à un meilleur encadrement, suite notamment au recentrage des institutions politiques nationales après le référendum constitutionnel du 17 mai 2009 et à la mise en place d'un fichier central du personnel de la Fonction Publique, la masse salariale devrait être mieux maîtrisée et limitée à l'équivalent de 8,7 pourcent et 8,4 pourcent du PIB en 2009 et 2010, respectivement. Les dépenses afférentes aux biens et services seront mieux suivies, grâce à une gestion plus rigoureuse de la trésorerie de l'Etat. Les missions non essentielles à l'étranger seront gelées. Compte tenu des lourdes contraintes budgétaires, et en attendant la mise en oeuvre des projets d'infrastructure liés au programme spécial de citoyenneté économique, les dépenses d'équipement financées sur ressources intérieures se monteront à 0,8 % et 1 % du PIB, respectivement, au titre des deux années.

19 Le gouvernement est fermement déterminé à trouver les moyens d'assurer durablement l'apurement des arriérés intérieurs. Avec le concours de l'Union Européenne, il a lancé un audit de ces arriérés, y compris au titre de la dette envers les entreprises privées. Sur cette base, le gouvernement entend se doter avant la fin septembre 2009 d'une stratégie pour l'apurement ordonné de ces obligations financières intérieures. Les recommandations de la stratégie seront prises en compte au budget de l'Etat à compter de l'exercice 2010. Des efforts seront faits dans ce cadre pour mobiliser des financements extérieurs permettant d'apurer les arriérés de salaires des fonctionnaires accumulés au 30 juin 2009, en veillant à un traitement équitable des trois îles et de l'Union, Dans l'intervalle, des dispositions sont prises pour assurer un paiement régulier des salaires au titre de l'exercice budgétaire en cours, et d'éviter toute accumulation de nouveaux arriérés de salaires, Enfin, le gouvernement envisage la

compensation des dettes croisées entre l'État et les entreprises publiques avant la fin juin 2010, et l'apurement du solde en 2011.

## **B. Renforcement des institutions et de la gestion des dépenses publiques**

20 Notre programme budgétaire ne peut être réalisé que dans la stricte application du mécanisme de partage des recettes. Dans cette optique, le gouvernement entend continuer de resserrer les liens de coopération inter-entités et renforcer l'obligation de rendre compte dans la gestion des finances publiques. **Il veillera dès lors à ce que les relevés des comptes du Trésor à la BCC relatifs au mécanisme des recettes à partager soient communiqués mensuellement aux gouverneurs des îles.** D'autre part, par souci d'efficacité, nous entendons centraliser certaines fonctions d'administration, notamment l'administration de la fiscalité des grandes entreprises, le suivi de l'exécution du budget et les statistiques économiques, dans le respect du mécanisme des recettes à partager. Le suivi de ce dispositif sera assuré par des comités représentant les divers échelons de l'administration et les services administratifs chargés de la collecte et de la diffusion des informations et de la coordination de la politique économique. Dans ce cadre, la Cellule des Reformes Economiques et Financières (CREF), chargée de consolider les données budgétaires de l'Union et des îles, et le Comité budgétaire, composé des représentants de l'Union et des trois exécutifs insulaires, continueront de jouer un rôle clé dans le suivi de l'exécution du budget de l'Etat. Ces deux structures travailleront en étroite collaboration avec le Comité de trésorerie mis en place au mois le juin dernier.

21 Par ailleurs, le gouvernement a pris des dispositions pour s'assurer que tous les ministères respectent leurs objectifs trimestriels d'engagements de dépenses. Ceux-ci seront éventuellement révisés à la baisse si les recettes effectivement collectées sont inférieures aux projections initiales. Les dispositions sont également prises pour assurer un contrôle effectif des montants liquidés (liquidation,). A terme, le Comité budgétaire — incluant le ministre des finances et les représentants des directions du budget et des services du Trésor de chaque entité — assurera le suivi à partir de relevés mensuels détaillés de la chaîne de la dépense, de l'engagement à la phase du paiement, ainsi que des restes à payer. Ces restes à payer feront l'objet d'un suivi attentif grâce à une ventilation mensuelle faisant état des montants à échoir (à compter de juillet 2009 pour les salaires et d'ici la fin mars 2010 pour les autres catégories de dépenses). Le Trésor donnera la priorité aux montants figurant en tête de la liste des paiements à effectuer.



22

Avec l'appui des partenaires au développement dont la Banque mondiale, le FMI et de l'Union européenne, le gouvernement a procédé à une première évaluation des systèmes de gestion des dépenses publiques en 2009. Les principales recommandations qui en émanent sont incluses dans le programme triennal, en particulier celles portant (i) institution d'un comité hebdomadaire de trésorerie, (ii) finalisation avant la fin septembre 2009 d'une stratégie d'apurement des arriérés des paiements intérieurs au terme d'un audit, et (iii) rétablissement en 2010 du processus normal de la dépense, conformément à la Loi cadre de 2005. Avec le concours du FMI, de la Banque mondiale, et de la Banque Africaine de Développement, le gouvernement achèvera avant la fin décembre 2009 une stratégie de réforme de ses systèmes de gestion des dépenses publiques et en assurera l'exécution au plus tôt. Les mesures préconisées seront destinées à renforcer les procédures budgétaires et comptables (informatisation et formation), les contrôles internes et externes, ainsi que les procédures et pratiques de passation des marchés publics. Leur mise en oeuvre devrait aider à accroître la transparence de l'action gouvernementale et à améliorer le climat des investissements.

23

Conformément à la nouvelle loi qui régit les opérations financières de l'État, le gouvernement soumettra à l'Assemblée nationale et en annexe au projet de loi de finances, un rapport de performance sur les résultats et les perspectives de l'exécution budgétaire. Cette loi donne au Parlement les moyens de renforcer le contrôle de l'exécution budgétaire.

### **C. Réformes fiscales**

24

Pour réaliser ses objectifs de mobilisation des recettes publiques, dans un contexte d'adhésion du pays à la zone de libre-échange de la COMESA, le gouvernement entend oeuvrer à la modernisation et à la mise à niveau des administrations fiscale et douanière. Il compte procéder à (i) l'élargissement de l'assiette fiscale sur la base des données du dernier recensement des contribuables en ramenant les anciens forfaitaires assujettis à la TPU à un régime d'imposition réel, et en ouvrant des centres des impôts de proximité; (ii) la simplification des régimes fiscaux et douaniers; (iii) la consolidation des audits fiscaux par une gestion rigoureuse de l'identifiant unique; et (iv) la limitation des exonérations fiscales et douanières aux seules prévues au code des investissements. Le gouvernement procédera à un inventaire exhaustif, et à l'élimination avant la fin septembre 2009, des avantages fiscaux ad hoc de caractère discriminatoire déjà accordés. Il veillera aussi au renforcement de sa communication avec les contribuables, afin de promouvoir le civisme et la discipline fiscaux. Les autres réformes structurelles et administratives prévues concernent notamment la révision

du code des douanes et l'utilisation du logiciel SYDONIA++ à tous les principaux postes douaniers, dans le cadre du projet appuyé par le PNUD en partenariat avec le COMESA.

25 D'autres actions de renforcement de la mobilisation des recettes portent sur la poursuite de la restructuration des services fiscaux et douaniers, dont le renforcement de la cohésion hiérarchique entre les services centraux et insulaires, pour en améliorer l'efficacité de l'administration. Les lois de finances visent aussi divers aménagements à la politique fiscale, notamment l'élargissement de l'assiette et une réorientation de certains droits à l'importation vers une fiscalité indirecte par l'extension du champ d'application des droits d'accises, suivant la recommandation de diverses missions d'assistance technique du FMI, en vue de garantir la stabilité de l'assiette fiscale après l'adhésion des Comores au COMESA. Un programme de renforcement des infrastructures et des capacités humaines des ressorts douaniers et fiscaux des îles a été lancé; il devrait permettre d'accroître le recouvrement des recettes, tirées notamment des patentes et des entreprises locales.

26 Enfin, pour renforcer l'efficacité de l'administration fiscale, le gouvernement renforcera les moyens d'action de la direction des grandes entreprises (DGE) devenue pleinement opérationnelle et chargée de la gestion, des audits et du recouvrement des obligations fiscales des grandes entreprises de l'Union des Comores. Il entend : j) établir sur chaque île un bureau régional de la DGE relevant directement de la DGE nationale; ii) resserrer les liens entre la DGE et l'administration douanière; et iii) achever l'informatisation de la direction des grandes entreprises et amorcer l'application du logiciel AGIR pour sécuriser les recettes, en remplacement du logiciel actuel de gestion des opérations de la caisse. Le gouvernement sollicitera le concours de ses partenaires au développement en vue de la mise en place d'un expert résident devant épauler ses efforts de modernisation des administrations fiscale et douanière.

#### **D. Réforme de la fonction publique**

27 La réforme de l'administration publique (dans le projet d'Appui pour une administration publique performante (APP) financé par le PNUD) vise notamment à renforcer la maîtrise de la masse salariale du secteur public et à en assurer la viabilité budgétaire. Elle prévoit (j) l'achèvement de l'informatisation du registre de la solde de la fonction publique avant la fin mars 2010, (ii) l'adoption des cadres organiques qui régiront la mise en place d'une structure et d'effectifs adéquats dans la fonction publique, et (iii) la mise en service d'un système informatique intégré de gestion de la solde. Pour assurer la bonne conduite de ces réformes, le gouvernement a mis en service la Haute Autorité de la Fonction Publique

(HAFP) en 2007 et nommé son directeur, avec pour missions de préparer le cadre institutionnel et légal de la réforme de la fonction publique, de la coordination de toutes les entités publiques et de la surveillance effective de l'application, à l'échelle de l'Union, des procédures de gestion administrative et financière du personnel de l'Etat. Le gouvernement soumettra bientôt à l'adoption du Parlement les cadres organiques de tous les ministères, établis sur la base des structures de l'exécutif issues du dernier referendum constitutionnel. Ces cadres organiques devraient être annexés la loi de finances à compter de l'exercice budgétaire 2010. Leur mise en oeuvre permettrait notamment de ramener les effectifs de la fonction publique à environ 9000 agents, contre près de 10600 actuellement. Avec l'appui de ses partenaires au développement, le gouvernement entend développer et mettre en oeuvre un programme de réinsertion et/ou de redéploiement du personnel déflaté, il compte rechercher auprès des bailleurs les moyens financiers nécessaires au succès de ce programme.

#### **E. Politique du secteur financier et politique monétaire**

28 La politique monétaire sera conduite dans le cadre de la participation des Comores à la zone franc, un arrangement qui a permis au pays de contenir l'inflation, de maintenir un taux de change stable et un niveau adéquat de réserves internationales malgré d'importants déséquilibres budgétaires. Le gouvernement reconnaît que la situation de surliquidité du système bancaire et la relative faiblesse de la demande de crédit limitent ses opérations de politique monétaire. Eu égard à ces contraintes, la banque centrale devra continuer à recourir aux coefficients de réserves obligatoires comme principal instrument de gestion de la liquidité. Ce coefficient est resté inchangé depuis juin 2008, date à laquelle elle avait été réduite de 35 % à 25 %. Pour renforcer l'indépendance de la banque centrale (BCC) et permettre à l'institution de mieux jouer son rôle dans la consolidation de la stabilité macroéconomique et d'apporter un soutien efficace au régime de change, ses statuts ont été amendés pour les rendre conformes aux normes internationales selon les recommandations du FMI. A moyen terme, la BCC entend entièrement libéraliser les taux d'intérêt dans un environnement de plus en plus compétitif.

29 La Banque centrale poursuivra ses efforts visant à améliorer l'efficacité du système financier et à renforcer la supervision bancaire. Pour stimuler la concurrence, deux nouvelles banques commerciales étrangères spécialisées dans le financement des secteurs productifs ont ouvert leurs portes au cours des deux dernières années (la EXIM Bank of Tanzania et la Banque Fédérale de Commerce). La BCC s'efforcera de limiter les risques liés

à l'entrée en activité de ces deux nouvelles banques en renforçant les modalités de coopération avec les autorités de tutelle de leurs pays d'origine. Un protocole d'accord avec l'organe de supervision des pays d'origine des banques étrangères nouvellement agréées [a été] finalisé. En application du décret de juillet 2004 autorisant la BCC à superviser les institutions de microfinance (IME), la Banque centrale a renforcé son programme de contrôle de ces structures qui ont connu une croissance rapide ces dernières années<sup>1</sup>. Le gouvernement entend achever avant la fin mars 2010, la préparation d'une stratégie de recentrage des activités de la Société nationale des postes et des services financiers (SNPSF). Cette stratégie vise notamment la limitation des activités de la SNPSF à la collecte de l'épargne et au transfert d'argent; ainsi que l'extension du nouveau service de chèques postaux à un public plus large.

30 Afin de lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, une loi a été adoptée en 2004 pour l'application des règles émanant des conventions et résolutions des Nations unies, ainsi que des 40 recommandations du GAFI. Le gouvernement a actualisé ces textes et les a soumis à la sanction présidentielle par décret. D'autre part, le gouvernement a mis un terme aux activités des centres bancaires offshore.

31 Pour donner une garantie raisonnable que la structure juridique de la banque centrale, ses systèmes de contrôle, de comptabilité, d'information financière et d'audit sont adaptés à la gestion des ressources, y compris les décaissements du FMI, les autorités prennent part à l'évaluation du dispositif de sauvegarde de la Banque centrale menée par le FMI. D'importants progrès ont été réalisés par la Banque Centrale des Comores (BCC) dans la mise en oeuvre des principales recommandations de l'évaluation des sauvegardes de 2007. Une nouvelle évaluation est encore, elle devrait être terminée avant la présentation du nouveau programme FRPC au conseil d'administration du FMI.

## **F. Allègement et gestion de la dette extérieure**

32 Le gouvernement est résolu à parachever les efforts en cours de régularisation des relations avec ses créanciers extérieurs. Il entend se décharger de ses obligations de service de la dette extérieure dans les délais et améliorer sensiblement ses capacités et

---

<sup>1</sup> À la fin de leur première année d'existence en 1997, les deux réseaux d'IMF avaient mis en place 39 fonds dans les différentes îles, drainé plus de 360 millions de FC d'épargne et distribué 320 millions de FC de crédit. Fin 2008, ils comptaient 154 480 membres et un réseau de 83 antennes dans les trois îles: ils détiennent aujourd'hui 31 % du marché des dépôts et du crédit.

structures de gestion de la dette. Nous nous sommes entendus avec nos créanciers bilatéraux et multilatéraux sur la situation des arriérés de la dette extérieure à fin juin 2009, et obtenu le report des échéances de dette au titre de l'exercice 2009 dues à nos créanciers autres que les principaux bailleurs multilatéraux. En attendant l'admission du pays à l'allègement de la dette au passage du point de décision de l'initiative PPTE, nous nous engageons à honorer à bonne date toutes les obligations dues à ces derniers créanciers.

33 Le gouvernement est parfaitement conscient de la nécessité d'une gestion prudente de la dette. Tout emprunt extérieur contracté ou garanti par l'État sera soumis à l'approbation préalable du Ministre des finances de l'Union, et les gouvernements autonomes des îles ne sont pas habilités à contracter ou garantir des emprunts extérieurs. En outre, sur la durée du programme triennal, l'Etat ne contractera ni ne garantira de dette extérieure à court terme ou non concessionnelle telle que définie dans le Protocole d'accord technique (PAT). Les autorités consulteront les services du FMI avant de contracter ou garantir toute dette extérieure concessionnelle au-delà de 20 millions de dollars EU.

#### **F. Amélioration du climat d'investissement**

34 Avec l'appui du Groupe de la Banque mondiale, de la Banque Africaine de Développement, et d'autres bailleurs de fonds, le gouvernement a relancé un programme de restructuration et de cession éventuelle des entreprises publiques. Dans ce cadre, les conseils d'administration de ces unités seront mis en place avant la fin décembre 2009. Après avoir établi le cadre réglementaire permettant la participation du secteur privé au secteur des télécommunications avec les conseils de l'Union internationale des télécommunications, le gouvernement a adopté une loi abolissant le monopole d'État. Pour réaliser la réforme des entreprises publiques, il a sollicité et obtenu l'assistance de la Société financière internationale (SFI). Celle-ci devrait achever avant la fin septembre 2009 la préparation de stratégies de réforme incluant d'éventuelles privatisations ou l'ouverture à la concurrence pour la Société Comoriennes des Hydrocarbures et la Société des télécommunications (Comores Telecom). La mise en oeuvre de ces stratégies sera initiée à compter du 1janvier 2010. Le gouvernement a aussi sollicité l'appui technique de la Banque Africaine de Développement en vue de la préparation d'une stratégie similaire pour la compagnie d'électricité MAMWE. Cette stratégie sera finalisée avant la fin 2009, et son exécution lancée au premier trimestre 2010. Par ailleurs, le gouvernement a l'intention d'ouvrir l'importation du riz au secteur privé. Enfin, il réaffirme son engagement à ne pas intervenir sur les mécanismes de fixation des prix et de

commercialisation des produits d'exportation comme la vanille, les clous de girofle et l'ylang-ylang. D'une façon générale, le gouvernement s'abstiendra de toute politique des prix susceptibles d'entraver la production et l'offre des biens et services marchands.

35 L'amélioration du climat d'investissement est une des principales priorités de l'action gouvernementale. Elle permettra d'attirer les investissements extérieurs et d'encourager la population à consacrer les importants transferts de fonds reçus de l'étranger davantage à l'investissement productif qu'à la consommation. Dans cette optique, le gouvernement a mis en place un nouveau Code des investissements, et développé un guichet unique pour les investisseurs. Il a par ailleurs défini pour ceux-ci des procédures légales facilitant le recours aux tribunaux en cas de nécessité.

36 Le gouvernement a initié un vaste programme de libéralisation du commerce extérieur. Les droits de douane spécifiques élevés appliqués à des produits d'importation clés ont été transformés en droits d'accises et les droits ad valorem ont été ramenés sous un plafond de 20 %. Poursuivant les efforts de simplification et de réduction des droits d'importation, le gouvernement a pleinement souscrit aux engagements nés de l'adhésion des Comores à la zone de libre échange régionale (COMESA), y compris l'élimination des exonérations et du régime forfaitaire pour les conteneurs importés à chargement multiple. Sur la base de l'étude-diagnostic relative à l'intégration commerciale, le gouvernement a identifié les secteurs qui recèlent le plus grand potentiel à l'exportation et cerné les obstacles au développement du commerce. Les réformes nécessaires à la levée de ces obstacles constituent une composante essentielle de notre programme triennal.

37 Le gouvernement est résolu à mettre en oeuvre un vaste programme de promotion de la bonne gouvernance, y compris la réforme de la fonction publique, de la justice et le renforcement de la transparence. Il examinera et révisera, avant la fin juin 2010, ses procédures de passation des marchés pour les rendre entièrement transparentes et ouvertes à la concurrence. Après l'adoption par l'Assemblée nationale des lois organiques relatives à la justice, à la Cour suprême et au statut des magistrats, le gouvernement lancera, à partir de [2010], une réforme en profondeur de la justice et renforcera les pouvoirs des tribunaux comme prévu dans le plan d'action du DSRP intérimaire. Le gouvernement a sollicité l'appui de partenaires techniques et financiers, la France et le PNUD notamment, pour l'aider à mettre en oeuvre le plan d'action pour la justice, dans le but d'améliorer la qualité du système judiciaire. Avec l'appui de la Banque mondiale et de la BAD, il entend également élaborer un programme d'amélioration de la gouvernance dont la finalisation devrait intervenir avant la fin mars 2010.

## **H. Statistiques**

38 Le gouvernement est déterminé à poursuivre ses efforts d'amélioration de la base de données sociodémographiques et macroéconomiques nécessaires à la conception et au suivi de sa politique de développement. Le gouvernement compte présenter au FMI, avant la fin décembre 2009, une demande d'assistance technique en vue de l'évaluation de l'ensemble de l'appareil statistique, et notamment les statistiques de finances publiques et de balance des paiements. Cette revue servira de base à l'élaboration d'un plan d'action et de réforme du secteur à moyen terme. Avec l'appui de la Banque mondiale, le gouvernement entend renforcer ses capacités statistiques en tenant compte de la décentralisation de l'administration publique. Les efforts seront orientés vers la mise en place de cadres de production, de collecte et de diffusion des données provenant des îles, ainsi que vers la diffusion régulière de ces données et la formation des statisticiens.

## **I. Suivi du programme**

39 La première année du programme couvre les douze mois s'étendant du 1 juillet 2009 au 30 juin 2010. Son suivi sera effectué à partir des repères quantitatifs trimestriels et de repères structurels, ainsi que des critères de réalisation quantitatifs semestriels figurant aux tableaux [6A] et [6B]. Ce dernier tableau indique aussi les mesures préalables à la demande d'approbation d'un accord FRPC. Les repères quantitatifs sont définis dans le PAT ci-joint. Nous estimons que la première revue sera achevée à la mi-juin 2010 et la deuxième revue à la mi-septembre 2010. Pour garantir l'adhésion de l'Union et des trois entités territoriales à la mise en oeuvre du programme, le gouvernement renforcera les moyens d'action du Comité budgétaire quadripartite créé pour assurer le suivi du programme, et s'assurera du bon fonctionnement de ce comité. Celui-ci est composé des Commissaires des trois îles et du Ministre des Finances de l'Union ou leur suppléant. Au niveau technique, les trésoriers payeurs généraux de chaque entité participeront au suivi des opérations du compte spécial (paiements et affectations), afin d'assurer une gestion transparente et un accord mutuel de répartition entre les entités.